

Contexto de la competencia en los mercados nacionales, las restricciones que pudieran existir a la competencia en Paraguay

Context of competition in domestic markets, any restrictions that may exist on competition in Paraguay

María Julia Díaz Alonzo¹

RESUMEN

Este trabajo estudia las restricciones a la competencia en Paraguay y la evolución del derecho de la competencia. El contexto de la competencia en Paraguay revela un marco normativo en evolución, marcado por la promulgación de la Ley No. 4956 de Defensa de la Competencia, en 2013, que busca abordar las deficiencias históricas en la regulación antimonopólica. A pesar de la garantía constitucional de libre competencia, el país ha enfrentado la prevalencia de prácticas anticompetitivas, como monopolios y oligopolios, particularmente en sectores clave como el agroganadero y el financiero. La falta de un ente regulador efectivo ha permitido la consolidación de poder de mercado, limitando la competencia real y perpetuando estructuras de mercado imperfectas. El papel de la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM) es crucial para la implementación de políticas que fomenten un entorno competitivo, aunque enfrenta desafíos relacionados con el desconocimiento de la doctrina de la competencia y la informalidad del comercio. La necesidad de estudios de mercado y la socialización de sus hallazgos se destacan como imperativos para entender y regular adecuadamente el comportamiento del mercado. En conclusión, para que la defensa de la competencia sea efectiva, es fundamental fortalecer las instituciones reguladoras y promover prácticas que garanticen la eficiencia y la equidad en los mercados paraguayos.

Palabras clave: Competencia, regulación, monopolio, Paraguay.

¹ DÍAZ ALONZO, María Julia. MBA en Administración y Dirección de Empresas y Máster en Dirección Comercial y Marketing por la Universidad Internacional Isabel I de Castilla de España. (2024). Masterando en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma de Asunción. Contadora Pública Nacional por la Universidad Autónoma de Luque (2003). Abogada por la Universidad Nacional de Asunción. Campus Central (2013). Notaria y Escribana Pública por la Universidad Nacional de Asunción. Campus Central (2017). Especialista en Coaching y PNL por la Universidad Internacional Isabel I de Castilla de España. (2024). Especialista con Énfasis en Derecho Penal por la Escuela Judicial del Paraguay. (2018). Especialista en Didáctica de la Educación Superior por el Rectorado de la U.N.A. (2014). Especialista en Liderazgo Estratégico por el Instituto de Altos Estudios Estratégicos (2015). Correo: diazmaju@gmail.com

ABSTRACT

This paper studies the restrictions to competition in Paraguay and the evolution of competition law. The competition context in Paraguay reveals an evolving regulatory framework, marked by the enactment of Law No. 4956 on Defense of Competition in 2013, which seeks to address historical deficiencies in antitrust regulation. Despite the constitutional guarantee of free competition, the country has faced the prevalence of anti-competitive practices, such as monopolies and oligopolies, particularly in key sectors such as agribusiness and finance. The lack of an effective regulator has allowed the consolidation of market power, limiting real competition and perpetuating imperfect market structures. The role of the National Competition Commission (CONACOM) is crucial for the implementation of policies that foster a competitive environment, although it faces challenges related to the lack of knowledge of the competition doctrine and the informality of trade. The need for market studies and the socialization of their findings stand out as imperative to adequately understand and regulate market behavior. In conclusion, for competition advocacy to be effective, it is essential to strengthen regulatory institutions and promote practices that guarantee efficiency and equity in Paraguayan markets.

Keywords: Competition, regulation, monopoly, Paraguay.

“La competencia lleva a las empresas a mejorar continuamente su eficiencia, que es sine quo non para una mejoría constante en el nivel de vida.” (Cabral, 1997, p. 174)

Paraguay y la defensa de la competencia

El derecho de la competencia (en inglés *Competition Law*, conocido en Estados Unidos como *Antitrust Law*) desde un principio fue proyectado como una herramienta para combatir los efectos nocivos del poder económico excesivo, en tanto este pone en riesgo la supremacía del poder político, particularmente cuando este reside en último término en todos sus

ciudadanos, es decir, en democracia. En palabras del propio John Sherman², cuyo apellido da nombre a la primera norma moderna del derecho de la competencia, *“si no vamos a soportar a un rey en el poder político, no deberíamos tampoco soportar a un rey en la producción, en el transporte o en la venta de cualquiera de las cosas necesarias para la vida”*.

El concepto de libre competencia está basado en la idea de que esa competencia no puede estar limitada o constreñida por agentes económicos con gran poder de mercado. De ahí la importancia de contar con mecanismos institucionales capaces de garantizar una amplia y justa competencia, a fin de reducir las restricciones a la entrada de nuevos competidores al mercado.

En nuestro país, la Constitución Nacional³, desde su vigencia, garantiza la libre competencia y prohíbe la creación de monopolios y el alza o la baja artificial de precio. De igual manera, la Ley 1034/83 del Comerciante⁴ en su Capítulo IV (artículo 105 a 111), expresa y establece criterios sobre competencia desleal, así como también el Código Civil Paraguayo⁵ hace una pequeña mención en su artículo 46 estableciendo delimitaciones para evitar la competencia desleal.

Aún con la inclusión y garantía en nuestra carta magna de la libre competencia, y los demás instrumentos reguladores citados, el marco normativo en materia de derecho antimonopólico era bastante pobre.

En efecto, nuestro país, por décadas fue el único país en la región sin una ley específica. En muchos casos la ausencia de la norma tornaba los principios constitucionales en mera literatura jurídica, sin aplicación práctica. Tampoco contábamos con un ente regulador que pudiera tutelar de forma efectiva las prácticas de actores comerciales que a través de un abuso de su posición dominante pudieran restringir o alterar de nocivamente la libre competencia en el mercado.

² Político estadounidense que escribió las leyes y el debate sobre la inmigración, el Derecho de la competencia empresarial, y la regulación del comercio interestatal.

³ La República del Paraguay se rige por la Constitución del 20 de junio de 1992

⁴ Ley promulgada el 06 de diciembre de 1983. Es una ley que tiene por objeto regular la actividad comercial; sus derechos y obligaciones (regula la competencia, la transferencia de los establecimientos mercantiles y caracteriza actos de comercio).

⁵ Ley 1183 promulgada el 18 de diciembre de 1985.

En la búsqueda de subsanar tales deficiencias el Congreso Nacional promulgó la Ley No. 4956 de Defensa de la Competencia el 21 de junio de 2013⁶; cuenta además con un Decreto Reglamentario N° 1490 de fecha 14 de abril de 2014 y la autoridad de aplicación es la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM)⁷.

La adopción de la nueva Ley de Defensa de la Competencia constituye un hito importante para el derecho paraguayo ya que la misma llena un gran vacío que clamaba de manera imperiosa ser atendido. El éxito de la ley estará dado en gran medida por el accionar de su ente regulador: la CONACOM.

Contexto de la competencia en el mercado paraguayo

El mercado paraguayo se caracteriza por la predominancia de los sectores agroganaderos, comerciales y de servicios.

La economía paraguaya conceptualmente es de libre empresa, mayormente pequeña y abierta el mercado internacional, nuestro sistema económico se basa en el libre comercio, manteniendo libertad económica y comercial. El mercado para ser realmente libre debe estar regulado. El secreto está en la delicadeza de la norma, en lo afinada que se encuentre con respecto a la realidad de cada economía.

De la misma manera, la economía paraguaya es predominantemente agrícola, con productos como la soja, la carne y el maíz liderando las exportaciones. Este sector ha atraído inversiones significativas, pero también ha mostrado vulnerabilidades, como la dependencia de los precios internacionales y la variabilidad climática.

La competencia en Paraguay, como en todos los países, no está exenta a los problemas derivados de las fallas de mercado⁸, aunque cuenta con ciertos factores que propician la creación de una posición de competencia que se mantiene en el tiempo, tales como el tamaño del mercado, la homogeneidad de los productos ofertados, barreras existentes para el ingreso y salida del mercado, entre otros.

⁶ La cual en su artículo 37, establece que para aquellas cuestiones procesales que no se encuentren previstas en la misma, ni en sus disposiciones reglamentarias se regirán en forma supletoria por lo que dispone el Código Procesal Civil).

⁷ La institución y sus autoridades fueron instaladas por Decreto N° 3842, de fecha 31 de julio de 2015.

⁸ Todas aquellas situaciones en las que el mecanismo del mercado no puede funcionar adecuadamente.

En Paraguay, podríamos decir que el monopolio es una de las imperfecciones de mercado más utilizadas. El monopolio puro liderado por el gobierno en sí al tener en manos distintas administraciones del mercado de bienes y servicios vitales para el bienestar público, como el suministro de agua (ESSAP), electricidad (ANDE), transportes, etc.

Tomemos para exponer sobre monopolio un caso relativamente reciente en nuestro país de gran controversia, sobre el de servicio de movilidad denominado UBER⁹ que registró su marca para poder operar de manera oficial. Su llegada al país generó un descontento con el gremio de los taxistas, en atención a que lo sintieron como una amenaza y consideraron una competencia directa al rubro. Si bien la Ordenanza 26/92 de la Municipalidad de Asunción sólo autoriza a taxis y remises que realicen el transporte de pasajeros, esta no determinaba de inflexiblemente que no se pueda realizar una modificación y permitir que plataformas como UBER puedan operar libremente en el país, situación que finalmente se dio y gracias a ello, actualmente contamos con otras como la nacional MUV y BOLT¹⁰. Las normas necesitan actualizarse de acuerdo a los cambios que se van incorporando y no quedarse suspendido en el tiempo.

La combinación o integración vertical que implica la fusión de empresas que controlan distintas etapas del proceso productivo de un mismo producto es una práctica en aumento en nuestro país.

El mercado nacional de gas licuado de petróleo (GLP) sirve para demostrar la existencia observable de otro tipo de mercado imperfecto, instalado en su estructura, constituida por un grupo de cinco empresas, que manejan el 98% del mercado, lo que les da el poder absoluto para fijar precios y racionar cantidades conforme a sus conveniencias (Ministerio de Industria y Comercio, 2016).

El mercado financiero no está exento a las integraciones, en su caso mayormente del tipo horizontal para lograr tener un mayor control sobre el mercado y la competencia. Los antecedentes marcan que, en 2018, destacó la fusión entre el Banco Itapúa y la Financiera Río, seguida en 2019 por la unión de GNB y BBVA Paraguay, proceso que fue especialmente

⁹ Empresa estadounidense que proporciona a sus clientes a nivel internacional vehículos de transporte con conductor (VTC) a través de su software de aplicación móvil (*app*). Plataforma prestadora de servicio.

¹⁰ Compañía tecnológica proveedora de servicios de movilidad fundada y radicada en Tallin, Estonia

complejo, requiriendo aprobaciones internacionales, además del visto bueno del Banco Central del Paraguay.

Más adelante, en el año 2022, se anunció la fusión entre Sudameris y el Banco Regional. Luego, la fusión entre UENO Bank y VISIÓN Banco, finiquitada en 2024, se sumó al listado. La movida más reciente constituye el anuncio de la unión entre ATLAS y FAMILIAR. Otros cambios registrados incluyen el paso de SOLAR y FINEXPAR (Zeta) a bancos y el cierre de la financiera CEFISA, que sucedió en 2022.

El sistema financiero paraguayo está atravesando dos situaciones: por un lado, un crecimiento sostenido en lo que se refiere a los activos y pasivos, demostrando la solidez de la banca; y por el otro, las fusiones entre entidades, buscando ganar robustez y competitividad.

La existencia de competencia es el principio rector de toda economía de mercado. Para ser eficientes, todas las economías de mercado deben basarse en ella, por lo cual es claramente necesario instrumentar políticas de competencia, acciones reales y aplicables para disminuir y en caso de ser factible evitar situaciones que la limiten.

Restricciones a la competencia en Paraguay

El efecto de ser una doctrina novel, y la baja socialización de la misma, suma para el desconocimiento y es una de las mayores restricciones para la implementación y aplicación de la doctrina de la competencia en Paraguay, esta situación ha permitido que en diversos sectores económicos existan actores que han acumulado un gran poder de mercado, lo cual es propicio para varias conductas anticompetitivas, algunas de ellas debido a su existencia previa a la Ley de la Competencia, en adelante denominada LDC (y la inexistencia de entes y mecanismos reguladores previos) se han convertido en prácticas de “costumbre”¹¹ indirectamente aceptadas por los actores del mercado.

El Paraguay es una economía emergente, hay pocas estadísticas, tiene mucho comercio informal; por lo tanto, para defender y promover la libre competencia es indispensable que los encargados de dicha función conozcan la dinámica del mercado. En este contexto, la

¹¹ Norma, habitualmente no expresada por escrito, que resulta de prácticas reiteradas y generalmente asumidas por la mayoría de los que están en un lugar o participan en una determinada situación. Es requisito necesario la reiteración de la práctica y su permanencia en el tiempo.

CONACOM debe realizar estudios de mercado y publicarlos, socializarlos; en vista de que en el Derecho de la Competencia los estudios sectoriales son la base para actuar y sobre todo para conocer el mercado, los sectores concentrados, su comportamiento, los productos sustitutos, entre otros.

Los obstáculos a la competencia pueden ser generados a través de diferentes procesos y mecanismos que terminan alterando el comportamiento apropiado del mercado. La presencia de monopolios naturales y de barreras al acceso a mercados, la existencia del poder de mercado para fijar precios, presionar a proveedores, la información asimétrica, la colusión entre agentes económicos, u otras formas de competencia injusta pueden deteriorar seriamente la eficiencia del mercado.

La Defensa de la Competencia en el Paraguay se hace cada día más necesaria, tenemos un mercado altamente concentrado, existen monopolios y oligopolios en muchos sectores importantes de la economía sin que exista su adecuado control. Para ello y ante la situación entre el creciente desarrollo económico y la posición de dominio de mercado que presentan una limitación importante a la implementación sin restricción alguna de la LDC, se hacen necesarias acciones mancomunadas entre los diversos agentes reguladores del mercado¹² para definir estrategias factibles a corto, mediano y largo plazo para la inserción de la novel doctrina de Defensa de la Competencia en los mercados establecidos con anterioridad a su vigencia.

A medida que la sociedad avanza y genera nuevos productos y servicios, nuevas formas de producción y nuevas formas de organización industrial, el Derecho de la Competencia tendrá que adaptarse a estos cambios. Esta anotación es válida tanto para los países desarrollados, como para aquellos en vías de desarrollo (como el nuestro), en los cuales el Derecho de la Competencia es novel.

Otro punto a tener en cuenta y sobre el cual trabajar, es que los requisitos para presentar una denuncia no deben ser excesivos, ello no significa que deben carecer de los sustentos y fundamentos básicos para la realización de una, pero si deben de ser accesibles en cuanto a

¹² Ministerio de Hacienda, Sub Secretaría de Estado de Tributación, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, Banco Central del Paraguay, etc.

su redacción y cumplimiento de requisitos, a fin de que los actores que se sientan afectados se acerquen a la institución confiados en que su malestar será escuchado y estudiado sin tanta burocracia ni dilación.

La comunicación y colaboración activa con los reguladores sectoriales será primordial a fin de optimizar los tiempos y recursos evitando una superposición de funciones. El proceso de regulación normativa no debería ser un mecanismo unidireccional donde la norma simplemente se imponga de arriba hacia abajo. Todo lo contrario, debería ser un proceso interactivo donde lo que se imponga sea finalmente el consenso, sin dejar de lado que precisamos certeza.

Podríamos resumir que lo necesario es un cambio hacia la proactividad, el papel de la institución reguladora va mucho más allá de ser el árbitro del mercado, el regulador, el defensor. Debe ser impulsora. Así también se debe plantear obtener una presencia más activa en los procesos licitatorios de entidades públicas a fin de evitar licitaciones colusorias u otras infracciones; potenciar la función educadora y preventiva convirtiendo a través de ellas a los agentes económicos tanto en colaboradores como en custodios de la libre competencia.

Para ello, una comunicación y colaboración activa con los reguladores de todos los sectores será de vital importancia en busca de la optimización de tiempos y recursos. A su vez, hacer accesible a través de procesos dinámicos, la realización de denuncias por parte de los actores de los distintos sectores regulados.

Conclusión

Es innegable que el derecho de la competencia ha estado en constante evolución y recién en los últimos años ha alcanzado cierta madurez en la región y en especial en nuestro país.

El Estado a través de sus entes reguladores, tiene una buena razón para la Defensa de la Competencia adicional a la búsqueda de la eficiencia; a saber, la defensa de la democracia, por cuanto el derecho de la competencia reduce la posibilidad de abuso del poder económico, permitiendo así que los principios democráticos se realicen también en esta dimensión, y permitiendo asimismo hacer partícipes a todos los ciudadanos del desarrollo a través de la eficiencia en la asignación de recursos.

A pesar de sus innumerables falencias y todas las críticas que pudieran ser formuladas, es innegable que la Ley constituye un avance superlativo para operativizar los preceptos constitucionales. En segundo lugar, además de la Ley, precisamos tener un regulador sectorial fuerte, activo y vigilante, cuya actuación nos garantice que los principios del derecho antimonopólico pasen de una vez por todas de la retórica a la práctica. La libre competencia y la defensa de la competencia deben dejar de ser meros esbozos de literatura jurídica para constituirse en preceptos que contribuyan a mejorar las condiciones económicas y sociales de todo el país.

El marco regulatorio en Paraguay es un aspecto crucial que influye en la competencia en los mercados. La existencia de instituciones débiles, junto con un marco legal que a menudo no se aplica de manera efectiva, puede crear un entorno que favorece a ciertos actores económicos en detrimento de otros.

La libre competencia no es una utopía, es realizable; y Paraguay puede y debe tomar las experiencias de países donde las instituciones de la LDC funcionan de manera correcta, para que ella sea una realidad tangible a nivel local.

Bibliografía

Cabral, L. (1997). *Economía industrial*. McGraw-Hill. p. 174.

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

Ley 1034. (1983). Del Comerciante. Biblioteca del Congreso Nacional.
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2538/del-comerciante>

Ley 1183. (1985). Código civil paraguayo. Biblioteca del Congreso Nacional.
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5293/ley-n-1183-codigo-civil>

Ley 4956. (2013). De Defensa de la competencia. Biblioteca del Congreso Nacional.
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4775/defensa-de-la-competencia>

Ministerio de Industria y Comercio. (2016). *Informe sobre el mercado nacional de GLP*.
https://www.mic.gov.py/mic/site/mic/pdf/destacados/PRESENT_GLP_20161014.pdf