

Unclassified

Spanish - Or. English

4 September 2026

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Aplicación del
Derecho de la Competencia en Mercados Informales**

- Contribución de Argentina -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Argentina PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 14 y 15 de octubre de 2026, en Buenos Aires, Argentina.

Sr. Paulo Burnier (Paulo.Burnier@oecd.org).

JT03591895

Sesión I: Aplicación del Derecho de la Competencia en Mercados Informales

– Contribución de Argentina –

Resumen

La existencia de mercados y actividades informales plantea desafíos particulares para la aplicación del derecho de la competencia, especialmente en aquellos sectores en los que operadores con distintos grados de formalización coexisten e interactúan.

Este trabajo analiza la relación entre informalidad y competencia desde la perspectiva de la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia argentina.

En primer lugar, se distingue la informalidad de la ilegalidad y se cuestiona la separación entre mercados formales e informales como espacios necesariamente independientes. El trabajo examina luego cómo la presencia de informalidad puede afectar de manera diferenciada las principales herramientas de análisis y aplicación de la normativa de competencia, incluyendo la definición de mercado relevante, la evaluación del poder de mercado y el análisis de conductas anticompetitivas. Finalmente, estas cuestiones se ilustran mediante el análisis del caso de los productores de arena de la provincia del Chaco, recientemente sancionado por la Autoridad Nacional de Competencia.

1. La informalidad se encuentra presente en los mercados en mayor o menor medida en función de múltiples factores; puede tomar distintas formas y tiene múltiples consecuencias sobre la seguridad, la protección de las personas y las empresas, la recaudación, entre otras variables.
2. La informalidad puede tener también efectos sobre la competencia en los mercados, y también sobre el análisis que las agencias de competencia realizan.
3. El presente trabajo busca contribuir a esta temática a partir de una primera exploración conceptual sobre el carácter de la informalidad en la actividad económica, de un análisis jurídico sobre el posible impacto en los instrumentos previstos por la normativa de competencia, a la vez que reseña un reciente caso donde la autoridad de competencia argentina sancionó a un conjunto de empresas por una práctica concertada y realizó apreciaciones acerca del impacto de la informalidad en el mercado analizado.

1. Actividades y relaciones informales en los mercados

4. Una primera idea que vale la pena presentar es aquella que considera que informalidad e ilegalidad no son categorías necesariamente equivalentes.
5. En términos generales, una actividad económica ilegal se asocia a una actividad cuyo objeto de producción, distribución o comercialización es ilícito. La informalidad, por su parte, se refiere al desarrollo de actividades económicas al margen —total o parcialmente— de las obligaciones de registro, tributación, habilitación, regulación laboral u otros requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, pero no implica necesariamente que la actividad económica desarrollada, ni los bienes o servicios objeto de intercambio, sean ilícitos.
6. En efecto, una actividad económica puede consistir en la producción, distribución o comercialización de bienes y servicios lícitos y, al mismo tiempo, realizarse sin cumplir con la totalidad de las obligaciones legales y administrativas aplicables.
7. La distinción es relevante porque la condición de informalidad no permite, por sí misma, determinar si la actividad económica subyacente es lícita o ilícita: la operación de un agente puede desarrollarse en la absoluta informalidad, pero la actividad en sí ser lícita. De ahí se sigue, además, que un agente económico tampoco puede categorizarse en bloque como “formal” o “informal”.
8. Para ilustrar este modo de ver, podemos pensar que una empresa formalmente constituida dedicada a una actividad legítima puede, por ejemplo, recurrir a relaciones laborales indebidamente registradas o incumplir determinadas obligaciones regulatorias. A su vez, un pequeño operador no registrado —o indebidamente registrado— puede participar de cadenas de valor integradas por empresas que sí cumplen con los requisitos formales aplicables, y realizar sus operaciones en cumplimiento de las reglas fiscales.
9. Entonces, más que una clasificación dicotómica de los agentes entre formales e informales, puede resultar más apropiado considerar las distintas modalidades y grados en que las actividades económicas se encuentran incorporadas a los sistemas de regulación, registro y fiscalización establecidos por el Estado.
10. La formalización no constituye necesariamente una condición uniforme que abarque todos los aspectos de la actividad económica, sino que puede referirse a dimensiones diferentes y coexistir con distintos niveles de incumplimiento o ausencia de regulación efectiva.

11. Esta línea de pensamiento nos lleva a reflexionar sobre la idea de un mercado informal separado de un mercado formal. Que determinados operadores desarrollen su actividad fuera de algunos requisitos regulatorios no implica, por sí solo, que participen de un mercado relevante distinto. Porque probablemente dos comercios dedicados a la misma actividad en el mismo espacio geográfico, donde uno cuenta con un mayor grado de acatamiento a las normas fiscales y laborales, sean considerados alternativas válidas para buena parte de los consumidores que demandan ese bien.

12. En otras palabras, si suponemos un pequeño comercio de cercanía que presenta una informalidad parcial ubicado en el terreno lindero al de una sucursal de una cadena que presenta mayor nivel de formalidad, y suponemos que comercializan el mismo tipo de bien, es esperable que los consumidores los perciban como competidores y ello los agrupe en el mismo mercado a analizar. En Argentina, por ejemplo, esto podría asociarse a múltiples actividades como carnicerías, panaderías o pollerías, por citar ejemplos.

13. En definitiva, dentro de un mismo mercado pueden coexistir empresas plenamente formalizadas, operadores que cumplen parcialmente con las obligaciones aplicables y actividades que se desarrollan al margen de determinados requisitos administrativos o regulatorios.

14. Por eso consideramos que la separación entre un supuesto mercado formal y otro informal puede conducir a conclusiones equivocadas si se adopta como punto de partida sin examinar previamente las relaciones económicas existentes entre los operadores. La condición jurídica, administrativa o regulatoria de un oferente no determina automáticamente su pertenencia o exclusión de un mercado relevante.

15. Pero la informalidad plantea un desafío específico para algunos de los instrumentos del análisis de competencia. El problema no consiste en decidir si los operadores informales deben ser incluidos o excluidos del análisis, sino en determinar bajo qué condiciones constituyen una alternativa competitiva efectiva y cómo debe incorporarse esa circunstancia a la evaluación de cada caso.

16. La cuestión adquiere una dimensión adicional si se considera que los mercados no funcionan con independencia del marco institucional en el que se encuentran insertos. Las normas que regulan el acceso a una actividad, los requisitos de habilitación y registro, las obligaciones tributarias y laborales y las modalidades de fiscalización y control estatal inciden sobre los costos y las condiciones bajo las cuales los agentes económicos desarrollan sus actividades. La capacidad efectiva de las instituciones para aplicar dichas reglas también puede determinar, en los hechos, el alcance de la informalidad y la forma en que interactúan operadores sometidos a diferentes exigencias regulatorias.

17. Por ello, en determinadas circunstancias, el caso podrá requerir cooperación con otras autoridades administrativas para comprender de forma acabada el funcionamiento del mercado y, al mismo tiempo, reconocer que las condiciones regulatorias y de cumplimiento forman parte del contexto económico en el que se desarrolla la competencia.

2. La Ley 27.442 de defensa de la competencia (LDC)

18. La aproximación conceptual realizada puede ser útil a la hora de evitar una visión unidimensional de las empresas o actividades informales. En este punto, vale recalcar de manera específica sobre la exposición del derecho de competencia frente a la informalidad en el mercado argentino.

19. Lo primero que se advierte es que es el artículo 1º de la LDC, que establece la prohibición de acuerdos entre competidores, concentraciones económicas y actos o

conductas que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general, incluye la mención "... queda comprendida en este artículo, en tanto se den los supuestos del párrafo anterior, la obtención de ventajas competitivas significativas mediante la infracción de otras normas."

20. Es decir, la propia LDC contempla de manera explícita aquellas actividades informales, siempre que estén comprendidas en los actos o conductas que la normativa de defensa de la competencia prohíbe.

21. El artículo 1º se complementa así con el artículo 4º de la LDC, que amplía el alcance subjetivo de la ley: alcanza a todas las personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, que realicen actividades económicas en el país —o fuera de él, si sus efectos se producen en el mercado nacional—. Además, aclara que para determinar la verdadera naturaleza de los actos, conductas o acuerdos se atenderá a las relaciones económicas efectivamente realizadas. El texto del artículo dice así: "Quedan sometidas a las disposiciones de esta ley todas las personas humanas o jurídicas de carácter público o privado, con o sin fines de lucro que realicen actividades económicas en todo o en parte del territorio nacional, y las que realicen actividades económicas fuera del país, en la medida en que sus actos, actividades o acuerdos puedan producir efectos en el mercado nacional. A los efectos de esta ley, para determinar la verdadera naturaleza de los actos o conductas y acuerdos, se atenderá a las situaciones y relaciones económicas que efectivamente se realicen, persigan o establezcan."

22. De la lectura de este artículo se desprenden dos cuestiones relevantes a considerar para el análisis del caso. En primer lugar, quedan comprendidas todas las personas humanas o jurídicas, por lo que en caso de que una empresa no esté formalmente constituida como tal, la ley contempla que una sanción puede recaer sobre aquellas personas humanas que realizan los actos en nombre de la supuesta empresa. En segundo lugar, aclara que se atenderán las relaciones económicas que efectivamente se realicen, persigan o establezcan, lo que contempla todo acto económico efectivo que se pueda demostrar, independientemente de su grado de formalidad.

23. De la lectura conjunta de los artículos 1º y 4º surge, en principio, que el carácter informal de una actividad económica no determina por sí mismo su exclusión del ámbito de aplicación del derecho de la competencia.

24. Pero la relevancia y la implicancia de la informalidad varía en función del tipo de herramienta de aplicación de la norma que se utilice. A estos efectos, identificamos tres categorías o ámbitos principales de aplicación del derecho de la competencia, i) persecución de carteles, ii) casos de abusos de posición dominante y iii) control de concentraciones económicas.

25. El caso que resulta más sencillo de observar es el control de concentraciones económicas.

26. El umbral de notificación que establece la LDC equivale a un volumen de negocios de 100 millones de unidades móviles —actualmente unos 100 millones de dólares estadounidenses aproximadamente. Como ocurre en la mayoría de las jurisdicciones, y a grandes rasgos, la norma prevé una excepción a la notificación: si el precio de la operación y el valor de los activos transferidos se ubican ambos por debajo de un umbral de 20 millones de UM, la operación no es *notificable*, aun cuando el volumen de negocios de los grupos empresariales involucrados supere el umbral general.

27. De este modo, podríamos afirmar que la obligación de notificar una operación de concentración ante la autoridad de competencia está circunscripta a empresas medianas o grandes, o al menos con un volumen de negocios que hace esperable que la empresa presente un nivel de informalidad reducido o con una relevancia poco significativa para la competencia.

28. En una línea similar, aunque con una injerencia algo mayor, podemos tratar a los casos de abusos de posición dominante. En la mayoría de los casos, la dominancia supone la presencia de un actor de envergadura con poca probabilidad de un desarrollo general de actividades informales, o al menos que sean significativas para la competencia.

29. Esto, sin embargo, debe precisarse según el caso del que se trate. Al analizar mercados geográficos acotados, una posición dominante no implica necesariamente la presencia de una gran empresa. Lo propio debe hacerse según la actividad económica que se analice. Es probable que aquellos mercados que presenten una regulación de cumplimiento estricto para al menos una parte de su actividad, sean más proclives a un mayor nivel de formalidad. Este podría ser el caso de industrias que destinan parte de su producción a la exportación y que, para ello, deben acreditar determinados procedimientos en el modo de producción, adquisición de insumos y distribución de las mercancías elaboradas.

30. Finalmente, la persecución de carteles presenta, en principio, una mayor exposición a la informalidad respecto de los dos casos previos. A diferencia del control de concentraciones económicas, no existe un umbral mínimo de volumen de negocios que circunscriba la aplicación de la normativa a empresas de determinada envergadura. Además, la configuración de una práctica concertada tampoco requiere, como ocurre con los abusos de posición dominante, que alguno de los participantes posea una posición de relevancia individual en el mercado.

31. De este modo, conductas anticompetitivas de esta naturaleza pueden involucrar a agentes económicos de muy diversa escala y grado de formalización, incluidos aquellos que desarrollan total o parcialmente sus actividades al margen de los requisitos regulatorios aplicables. Ello puede plantear desafíos específicos para la aplicación del derecho de la competencia, tanto en la identificación de los participantes y la obtención de evidencia sobre la existencia de un acuerdo como en la determinación del alcance del mercado afectado y la implementación de eventuales sanciones o remedios.

3. El vínculo entre tamaño de firma, informalidad y barreras de entrada

32. La correlación entre grado de informalidad y tamaño de firma no es solo una intuición. Está respaldada por una extensa literatura sobre desarrollo económico.

33. La Porta y Shleifer (2008¹, 2014²) documentan, con datos comparados a nivel internacional, que las firmas informales son sistemáticamente más pequeñas y menos productivas que las formales. Ulyssea (2018)³ llega a una conclusión similar por otra vía: modela la decisión de una firma de registrarse y de ocultar empleo, y encuentra que la

¹ La Porta, Rafael y Shleifer, Andrei, “The Unofficial Economy and Economic Development”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008.

² La Porta, Rafael y Shleifer, Andrei, “Informality and Development”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n.º 3, 2014.

³ Ulyssea, Thiago, “Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence”, *American Economic Review*, vol. 108, n.º 8, 2018, pp. 2015-2047.

informalidad cae marcadamente con el tamaño. Hsieh y Klenow (2014)⁴ documentan el mismo patrón en India y México, desde la asignación de recursos y el crecimiento de las firmas.

34. Esta relación tiene una implicancia directa para el análisis de competencia. La OCDE (2018/2019)⁵, en su nota específica sobre economía informal y política de competencia en América Latina y el Caribe, llega a una conclusión afín: los procedimientos de registro extensos y las licencias costosas elevan el costo de entrada al sector formal, y cuando firmas formales e informales compiten, la ventaja de estas últimas suele originarse en el incumplimiento tributario, laboral o regulatorio —no en eficiencia ni en innovación. Si esa carga actúa como un costo fijo desproporcionado para las firmas chicas, funciona como una barrera de entrada al mercado. No a la formalidad en sí misma. Un operador que no logra sortearla permanece más chico y menos productivo. Y, por eso mismo, representa una amenaza competitiva menor.

35. Esa es, en el fondo, la razón estructural por la que tanto el control de concentraciones como los casos de abuso de posición dominante tienen baja exposición a la informalidad. No porque la ley los excluya, sino porque rara vez un actor informal alcanza la escala que esas figuras exigen —volumen de negocios, en un caso; poder de mercado, en el otro.

36. Esto les asigna a las agencias de competencia un rol que trasciende la persecución de conductas. La propia OCDE lo enmarca así: la principal vía para atender estas distorsiones es la abogacía de la competencia —estudios de mercado, investigaciones, opiniones no vinculantes, recomendaciones de reforma regulatoria. Sturzenegger (2025)⁶, en un documento de trabajo reciente sobre desregulación en la Argentina, plantea un punto afín: la sobreregulación puede responder a la captura de intereses concentrados, y la política de competencia no debería limitarse a conductas privadas, sino atender también las barreras legales de entrada creadas por el propio Estado —licencias, cupos, derechos exclusivos, trabas administrativas. Son, en los términos de este artículo, barreras que perjudican en particular la aptitud competitiva de los jugadores más chicos.

4. El caso areneras del chaco y la consideración de la informalidad en el análisis de competencia

37. Un caso que permite observar algunos de los elementos señalados entre los distintos grados de formalización de la actividad económica y su tratamiento desde el punto de vista de la aplicación del derecho de la competencia, es el cartel de las empresas areneras de la provincia del Chaco, recientemente sancionado por el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC).

38. Las actuaciones se iniciaron a partir de una denuncia presentada en 2019 ante la ex Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). El denunciante, dedicado a la extracción y venta de arena, puntualizó que los miembros de la Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. (Cooperativa) acordaban conjuntamente

⁴ Hsieh, Chang-Tai y Klenow, Peter J., “The Life Cycle of Plants in India and Mexico”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, n.º 3, 2014.

⁵ OCDE, *The Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy*, OCDE, 2019.

⁶ Sturzenegger, Federico, “Deregulation: from Theory to Practice”, RedNIE Working Paper N.º 379, diciembre de 2025. Documento de trabajo.

los precios de venta de la arena extraída. Particularmente, manifestó que la Cooperativa fijaba el precio y ninguno de sus miembros podía comercializar a un precio distinto.

39. El mercado objeto de la investigación fue la compraventa de arena fina, gruesa y de descarte. En cuanto a los límites geográficos de la conducta investigada, la investigación se centró en la actividad desarrollada en la ciudad de Barranqueras, provincia del Chaco, y 100 km alrededor, una zona situada en la región noreste del territorio argentino.

40. Durante la instrucción, la ex CNDC requirió información a organismos públicos provinciales, a las empresas investigadas y a otros participantes del sector, incluyendo datos sobre precios, volúmenes comercializados, clientes, áreas de influencia y principales competidores.

41. Sobre la base de esa investigación, en mayo de 2024 la CNDC concluyó la instrucción y formuló la imputación contra la cooperativa y diversos asociados por una presunta coordinación destinada a limitar la competencia y elevar los precios de la arena. Luego del descargo, el análisis de la prueba ofrecida y los alegatos, la Secretaría de Instrucción de Conductas Anticompetitivas (SICA) emitió su dictamen, que sirvió de antecedente para la decisión del TDC.

42. La prueba considerada incluía, entre otros elementos, documentación contable y comercial, libros IVA ventas, estados contables, información sobre volúmenes y precios, actas del Consejo de Administración y las propias explicaciones de las partes acerca del funcionamiento de la cooperativa, y el estatuto de la Cooperativa donde se establecía que la cooperativa fijaba el precio al que los asociados comercializaban la arena. De acuerdo con la reconstrucción efectuada en la resolución, la comercialización se encontraba centralizada a través de la Cooperativa, que facturaba las ventas y determinaba conjuntamente el precio y otras condiciones comerciales de la arena producida por sus asociados.

43. Finalmente, en julio de 2026, el TDC declaró responsables a la Cooperativa y a sus miembros asociados por llevar a cabo una práctica absolutamente restrictiva de la competencia consistente en la instrumentación de un acuerdo de fijación conjunta de precios y otras condiciones comerciales en la venta de arena para la construcción en el ámbito de la provincia de Chaco entre 2019 y 2024, en infracción al artículo 2°, inc. a), de la LDC. A raíz de ello impuso sanciones a 14 sujetos por un monto total de 1.230.891 UMs —aproximadamente 1,23 millones de USD.

44. El caso resulta relevante a los efectos propuestos ya que, durante el procedimiento, una de las partes cuestionó la descripción realizada por la ex CNDC de la posición de la Cooperativa en el mercado, precisamente debido a la presencia de operaciones informales.

45. En particular, sostuvo que la evaluación de la participación en el mercado en función de la facturación sería injusta, no sólo por la existencia de un “mercado negro” frecuente en la comercialización de sílice, sino también porque la Cooperativa comercializaba cumpliendo las regulaciones fiscales, impositivas, laborales y con controles de peso máximo en las cargas, lo cual repercutía en la conformación del precio final que paga el mercado. Es decir, según su parecer, por un lado había cantidades demandadas en el mercado que no se estaban considerando y, por otro lado, el mayor precio se debía al costo por cumplir con la normativa vigente —fiscal y laboral, no de competencia.

46. De este modo, el carácter formal o informal de la actividad, según una de las partes investigadas, debía ser tenido en cuenta para evaluar tanto la dimensión de su actividad como su posición frente a otros operadores.

47. En su decisión, el TDC hizo mención a la presencia de operadores informales, pero abordó la cuestión desde otra perspectiva. Al analizar la competencia proveniente de otros

productores, señaló que, según lo alegado por las propias investigadas, una parte importante de los clientes de la Cooperativa —constructoras y corralones de mayor tamaño— requería comprobantes y operaba en el mercado formal, mientras que clientes más pequeños o consumidores finales podían recurrir a proveedores informales.

48. De ser ello correcto, la consecuencia no era simplemente la existencia de dos mercados separados, uno formal y otro informal. Por el contrario, implicaba que las opciones de compra efectivamente disponibles podían variar según las características y necesidades de los distintos demandantes: para quienes requerían facturación y otras condiciones propias de la actividad formal, determinados proveedores informales no necesariamente constituían una alternativa competitiva equivalente. El TDC señaló, precisamente, que en ese supuesto las opciones de aprovisionamiento de los clientes formales podían ser incluso más limitadas y, por ende, el daño de la conducta aún mayor.

5. Conclusiones

49. La presencia de actividades informales en la economía es de amplio espectro y tiene múltiples consecuencias que abarcan distintas aristas. En términos de defensa de la competencia, la informalidad puede tener un efecto sobre los mercados analizados que debe ser revisado de acuerdo a un análisis específico. El foco está en determinar bajo qué condiciones las actividades y los actores informales constituyen una alternativa competitiva efectiva y cómo debe incorporarse esa circunstancia a la evaluación de cada caso. Esto, además, debe considerarse en una mirada integral que contemple las distintas regulaciones e instituciones que pudieren existir en cada mercado particular.

50. La LDC argentina incluye de manera explícita todos aquellos actos o conductas que se produzcan en violación a otras normas y que produzcan ventajas competitivas que permitan el ejercicio de conductas que, por objeto o efecto, sean sancionables según las disposiciones de la LDC. Se advirtió, sin embargo, que las implicancias de la informalidad se manifiestan con diferente intensidad en función del instrumental dispuesto por la ley para su aplicación. Los casos de conductas coordinadas son, en principio, aquellos que cuentan con una mayor probabilidad de demandar este tipo de análisis.

51. En efecto, la reciente sanción al cartel de empresas areneras de la provincia del Chaco es un ejemplo de un análisis que integral entre actividad económica informal y defensa de la competencia por parte de la agencia de competencia argentina.