

Unclassified

Spanish - Or. English

6 October 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 Jamaica -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Jamaica 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).

JT03594327

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

– Contribución de Jamaica –*

1. Introducción

1. La Fair Trade Commission [*Comisión de Comercio Justo*] de Jamaica (JFTC) agradece la oportunidad de contribuir a la Sesión I del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia OCDE-BID 2026 sobre la Aplicación del Derecho de la Competencia en los Mercados Informales.¹ Este tema resulta particularmente relevante para Jamaica, donde la actividad económica informal constituye desde hace mucho tiempo una característica importante de la economía y tiene implicaciones significativas para la estructura de los mercados, la competencia, el acceso a los mercados y el bienestar de los consumidores.

2. La JFTC ha analizado la relación entre la informalidad y la política de competencia durante más de dos décadas. En 2015, el Director Ejecutivo de la JFTC presentó el trabajo “Impact of the Informal Sector on Trade & Competition” ante el Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia en América Latina y el Caribe.² Este trabajo fue posteriormente desarrollado en la contribución de Jamaica al Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (FLACC) de 2018 sobre “The Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy”. Los estudios de mercado, investigaciones, iniciativas de promoción de la competencia y experiencia reciente en materia de aplicación de la ley por parte de la JFTC brindan ahora la oportunidad de actualizar ese análisis y examinar de manera más específica los desafíos prácticos que plantea la aplicación del derecho de la competencia en contextos donde coexisten actividades económicas formales e informales.

3. Para los efectos de esta contribución, la JFTC adopta la definición de economía informal reflejada en la convocatoria de la OCDE, basada en el enfoque de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): actividades económicas llevadas a cabo por trabajadores y unidades económicas que no están cubiertas, o no están suficientemente cubiertas, por arreglos formales, ya sea en la legislación o en la práctica. Esto incluye actividades situadas fuera del alcance formal de la ley; actividades comprendidas dentro del ámbito de aplicación formal de la ley, pero respecto de las cuales esta no se aplica o ejecuta eficazmente; y actividades respecto de las cuales el cumplimiento es desincentivado por costos inapropiados, gravosos o excesivos.

4. Esta definición resulta útil en el contexto jamaicano porque la informalidad adopta diversas formas. Puede involucrar una empresa no registrada, una empresa formalmente registrada que no cumple de manera consistente con las obligaciones tributarias o

* Contribución elaborada por David Miller, Director Ejecutivo de la Jamaica Fair Trading Commission.

¹ Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Comité de Competencia, Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia. Convocatoria para la presentación de contribuciones de fecha 4 de mayo de 2026.

² El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

regulatorias, una persona que desarrolla una actividad empresarial paralelamente a un empleo formal, o una empresa que opera dentro de un mercado regulado, pero fuera de una supervisión regulatoria efectiva. La JFTC no considera que la informalidad sea sinónimo de ilegalidad ni que constituya, por sí sola, una infracción al derecho de la competencia. Una empresa informal puede representar una fuente importante de presión competitiva, mientras que su condición de informalidad puede generar simultáneamente preocupaciones en materia de neutralidad competitiva al permitirle evitar costos que sí son soportados por competidores que cumplen con la normativa aplicable.

5. La principal lección derivada de la experiencia de Jamaica es, por tanto, que las autoridades de competencia no deberían ni ignorar la actividad económica informal ni considerar la informalidad en sí misma como una infracción al derecho de la competencia. Por el contrario, las autoridades de competencia deberían incorporar la informalidad en sus análisis siempre que esta afecte de manera significativa las restricciones competitivas, la definición de mercados, el poder de mercado, las barreras de entrada, la neutralidad competitiva o la eficacia de los remedios adoptados.

1.1. Medición de la magnitud e importancia de los mercados informales

6. La medición de la actividad económica informal plantea un desafío fundamental para las autoridades de competencia, ya que las empresas informales, por definición, tienen menos probabilidades de aparecer en las bases de datos administrativas convencionales. En consecuencia, una autoridad de competencia puede observar únicamente la porción formal de un mercado, incluso cuando consumidores y proveedores interactúan dentro de un entorno competitivo considerablemente más amplio.

7. La Comisión de Comercio Justo de Jamaica (JFTC) no realiza encuestas de alcance nacional destinadas específicamente a medir la economía informal. En su lugar, combina información estadística nacional, información procedente de otros organismos gubernamentales, interacción directa con participantes del mercado, denuncias, estudios de mercado e investigaciones para identificar y, cuando es posible, estimar la magnitud y relevancia de la actividad informal en mercados específicos.

8. Estimaciones históricas han situado el tamaño de la economía informal de Jamaica entre aproximadamente el 35 % y el 43 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país, representando además alrededor del 40 % al 60 % del empleo total. La JFTC considera estas cifras como una indicación de la magnitud del fenómeno más que como una estimación actual. Para fines de aplicación del derecho de la competencia, la JFTC estima que una medición agregada de toda la economía no constituye necesariamente el indicador más útil. La cuestión relevante para el análisis de competencia es determinar si la actividad informal es suficientemente importante dentro de un mercado relevante específico como para afectar las condiciones competitivas.

9. Por ello, la JFTC favorece un enfoque sectorial y específico para cada mercado. Dependiendo de las circunstancias, puede ser necesario determinar el número de proveedores informales, sus ventas o niveles de producción aproximados, su cobertura geográfica, base de clientes, productos o servicios ofrecidos, precios, capacidad de expansión y el grado en que los consumidores consideran sus ofertas como sustitutos de las ofrecidas por empresas formales. Asimismo, la JFTC debe evaluar si las diferencias regulatorias y de cumplimiento afectan materialmente la posición competitiva de proveedores formales e informales.

10. En general, no existe información de mercado disponible sobre los sectores informales, lo que genera dificultades cuando la JFTC desarrolla investigaciones o estudios de mercado. Por ello, con frecuencia es necesario recurrir a información cualitativa.

11. Puede utilizarse una amplia variedad de fuentes de información. Estas incluyen denuncias de consumidores y empresas; encuestas y cuestionarios; entrevistas con proveedores, clientes y asociaciones sectoriales; datos aduaneros y de importación; información de registros empresariales, sujeta a los requisitos aplicables de confidencialidad e intercambio de información; registros regulatorios y de licencias; información proveniente de reguladores sectoriales, ministerios y organismos gubernamentales; encuestas de gasto de los hogares y de la fuerza laboral; información proporcionada por empresas formales acerca de sus competidores; actividad en mercados en línea y redes sociales; e información obtenida mediante procedimientos de investigación legalmente autorizados. Los trabajos previos de la JFTC identificaron específicamente a la Agencia de Aduanas de Jamaica (JCA), la Oficina de Sociedades de Jamaica (COJ), la autoridad tributaria, el Ministerio responsable de la JFTC y otros organismos gubernamentales como fuentes importantes de información sobre la actividad informal.

12. Una lección práctica importante derivada de la experiencia de la JFTC es que la actividad informal suele identificarse mejor de manera indirecta. Los operadores informales pueden no mantener registros contables auditables, pero los mayoristas, fabricantes, distribuidores y minoristas formales pueden contar con información sobre sus actividades. Del mismo modo, los registros aduaneros y de control fronterizo pueden revelar importaciones que posteriormente ingresan a canales informales de distribución, mientras que los reguladores sectoriales pueden disponer de información sobre operadores autorizados que puede compararse con información obtenida mediante denuncias o consultas de mercado relativas a operadores no autorizados.

13. Sin embargo, existen limitaciones significativas. Las empresas informales pueden realizar sus transacciones predominantemente en efectivo, no mantener facturas ni registros contables sistemáticos, y combinar sus finanzas domésticas con las empresariales. Algunas carecen de establecimiento comercial fijo, cuenta bancaria, registros de empleados o inscripción formal. Además, los operadores pueden mostrarse reacios a proporcionar información a una autoridad de competencia por temor a que dicha información los exponga a consecuencias relacionadas con obligaciones tributarias, licencias, legislación laboral, salud o seguridad.

14. Estas limitaciones tienen importantes implicaciones. En primer lugar, los cálculos convencionales de participación de mercado pueden subestimar sustancialmente la importancia competitiva de los proveedores informales. En segundo lugar, las autoridades de competencia deben garantizar que la información recopilada para fines de competencia sea tratada de conformidad con los requisitos aplicables de confidencialidad, debido proceso e intercambio de información. Las investigaciones en materia de competencia no deben convertirse en un sustituto de la fiscalización tributaria, de licencias u otras regulaciones, ni dar la impresión de estar actuando coordinadamente con organismos encargados de otras funciones regulatorias.

15. Por ello, la cooperación interinstitucional resulta fundamental. La JFTC mantiene vínculos con diversos organismos públicos en asuntos relacionados con la competencia, entre ellos la JCA, la COJ, el Instituto Estadístico de Jamaica (STATIN), el Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ), reguladores sectoriales y el ministerio responsable de la JFTC, el Ministerio de Industria, Inversión y Comercio (MIIC), entre otros. No obstante, actualmente Jamaica no cuenta con un marco formal específico de intercambio de información entre estos organismos y la JFTC para datos relacionados con el sector informal. La cooperación se ha desarrollado generalmente caso por caso, dependiendo de la naturaleza del asunto y de los mandatos de cada entidad. Las diferencias entre marcos legales, las consideraciones de confidencialidad y protección de datos, las limitaciones de

recursos y la ausencia de acuerdos formales de intercambio de información pueden restringir una cooperación más profunda.

16. La JFTC considera que el establecimiento de mecanismos formales adecuados para el intercambio de información, acompañados de salvaguardias apropiadas, mejoraría sustancialmente la capacidad de las autoridades de competencia para comprender los mercados informales. En la práctica, aunque la JFTC dispone de pocos acuerdos formales de cooperación, existe una marcada disposición a cooperar y compartir información entre las distintas instituciones.

1.2. Incorporación de la informalidad en el análisis de competencia

17. El enfoque de la JFTC es que el derecho de la competencia debe seguir, en términos generales, a la actividad económica y a sus efectos sobre la competencia, más que al estatus registral o formal de la empresa. La ausencia de una estructura societaria formal, de un registro empresarial o de un acuerdo escrito no sitúa necesariamente una actividad económica fuera del ámbito del análisis de competencia.

18. Este principio es particularmente importante porque las empresas formales e informales no necesariamente operan en mercados separados. La experiencia de Jamaica ha demostrado la existencia de circunstancias en las que operadores informales adquieren bienes de mayoristas formales y establecimientos minoristas formales, como supermercados, para revenderlos a los consumidores. Asimismo, existen mercados en los que operadores informales compiten directamente con empresas formales, particularmente pequeños comercios minoristas y prestadores de servicios orientados a segmentos específicos del mercado.

19. Al mismo tiempo, la presencia de proveedores informales no significa automáticamente que estos formen parte del mismo mercado relevante que las empresas formales. El enfoque apropiado depende de las circunstancias específicas de cada caso. La JFTC evalúa la sustituibilidad desde la perspectiva de la demanda y las restricciones desde la perspectiva de la oferta, prestando especial atención a factores que pueden ser particularmente relevantes en la interacción entre los sectores formal e informal. Entre ellos se incluyen el precio, la calidad del producto, la confiabilidad, la ubicación y accesibilidad, las normas de salud y seguridad, las garantías, las marcas, los servicios posventa, las modalidades de pago, las percepciones de los consumidores, el acceso al crédito, el cumplimiento regulatorio y la disposición y capacidad de los consumidores para cambiar entre proveedores formales e informales.

20. Por ejemplo, trabajos anteriores de la JFTC concluyeron que los comerciantes informales de comestibles y prendas de vestir que operan en comunidades urbanas y de menores ingresos no necesariamente compiten de forma directa con empresas formales medianas y grandes que atienden segmentos geográficos y demográficos distintos. En otras circunstancias, especialmente en los sectores de vestuario y calzado, los proveedores informales sí competían directamente con pequeños comerciantes formales. Por ello, la JFTC ha advertido contra la inclusión o exclusión automática de los proveedores informales del mercado relevante.

21. Cuando los datos lo permiten, pueden utilizarse herramientas convencionales de análisis de competencia, incluida la prueba de un Incremento Pequeño pero Significativo y No Transitorio del Precio (SSNIP, por sus siglas en inglés), para evaluar si los consumidores cambiarían de proveedores formales a informales ante un aumento de precios. Sin embargo, en la práctica, las limitaciones de información asociadas a la actividad informal suelen dificultar la realización de un ejercicio formal de SSNIP. En consecuencia, la JFTC puede recurrir a una evaluación más amplia de las restricciones

competitivas, considerando aspectos como el comportamiento de los consumidores, las barreras de entrada, los patrones de precios, el alcance geográfico, las diferencias de calidad, la capacidad productiva y la posibilidad de expansión de los proveedores informales.

22. La distinción fundamental es la existente entre presencia en el mercado e importancia competitiva. La existencia de un gran número de empresas informales no implica necesariamente que un mercado sea competitivo. Las empresas informales individuales pueden ser muy pequeñas, estar limitadas geográficamente o carecer de capacidad para expandir su producción. Por el contrario, un número relativamente reducido de empresas informales puede ejercer una presión competitiva significativa si tiene la capacidad de expandirse rápidamente y atraer clientes cuando las empresas formales aumentan sus precios.

23. La evaluación realizada por la JFTC en 2023 sobre el sector del Gas Licuado de Petróleo (GLP) constituye una ilustración útil de este principio. Al analizar una operación de concentración entre los dos mayores proveedores de GLP, la JFTC examinó si una entrada potencial al mercado podría actuar como una restricción competitiva efectiva. Aunque se consideró probable la entrada de nuevos operadores, su expansión podía verse limitada por factores como el acceso a instalaciones de almacenamiento y a la red de distribuidores. El mercado también se caracterizaba por la presencia de numerosos minoristas informales, lo que dificultaba determinar con precisión el alcance y tamaño de las redes de distribución de los mayoristas, así como la delimitación de los submercados geográficos. La lección es igualmente aplicable a los mercados informales: el número de proveedores es menos importante que su capacidad e incentivos para expandirse de manera suficiente y disciplinar a las empresas establecidas.

24. En consecuencia, la evaluación del poder de mercado debe considerar las cuotas de mercado cuando existan estimaciones fiables, pero también el número y la fortaleza de los competidores, las barreras a la entrada y a la expansión, el acceso a insumos esenciales y a canales de distribución, la posibilidad de cambio por parte de los clientes, el alcance geográfico, la diferenciación de productos, las restricciones de capacidad, la capacidad de expansión de los proveedores informales, la sostenibilidad de sus operaciones, la probabilidad de formalización y las diferencias regulatorias que afecten los costos.

1.2.1. Consideraciones específicas por sector

25. La informalidad afecta la competencia de manera distinta según el sector. En el comercio minorista, los proveedores informales pueden competir estrechamente con las empresas formales porque los consumidores pueden cambiar relativamente fácil de un establecimiento a otro. En los sectores farmacéutico y otros altamente regulados, los requisitos de calidad, seguridad, licenciamiento y acreditación profesional pueden reducir sustancialmente la sustituibilidad entre proveedores. Cabe destacar que, aunque el sector del Gas Licuado de Petróleo (GLP) se encuentra altamente regulado a nivel mayorista, no está regulado a nivel minorista, donde operadores informales abastecen a un número muy elevado de hogares en toda Jamaica. En el sector del transporte, los operadores informales pueden ofrecer sustitutos cercanos de los servicios formales, aunque operen bajo condiciones de seguridad y requisitos regulatorios materialmente distintos.

26. El trabajo de la JFTC sobre los servicios de transporte mediante aplicaciones constituye un ejemplo ilustrativo. Su estudio de 2025 examinó plataformas como Uber, inDrive, Ride Jamaica y 876OnTheGo, y analizó la interacción entre los modelos de movilidad basados en tecnología y los servicios tradicionales de taxi. El estudio reconoció que muchos conductores operan como microempresas independientes y que algunos conductores contratados permanecen dentro del sector informal. En lugar de considerar su

condición de informalidad como un motivo de exclusión, la JFTC evaluó los efectos del nuevo modelo de negocios sobre la competencia, la eficiencia, elección de los consumidores, la seguridad, las relaciones laborales y la regulación. El estudio concluyó que las plataformas de transporte pueden reducir los costos de transacción, mejorar la correspondencia entre oferta y demanda e incrementar las opciones disponibles para los consumidores, al tiempo que plantean desafíos regulatorios y laborales. Actualmente, este estudio está siendo utilizado por el Ministerio de Transporte de Jamaica para respaldar el desarrollo de una política sobre plataformas de transporte que eventualmente podría evolucionar hacia una legislación específica.

27. Esta experiencia demuestra que el cambio tecnológico puede difuminar la distinción tradicional entre actividad económica formal e informal. En consecuencia, las autoridades de competencia deben mantener la capacidad de evaluar los nuevos modelos de negocio en función de sus efectos económicos reales, en lugar de basarse únicamente en clasificaciones regulatorias convencionales.

1.2.2. Neutralidad competitiva

28. Una consideración adicional es la neutralidad competitiva. Un operador informal puede enfrentar costos efectivos más bajos porque no incurre en impuestos, tasas de licenciamiento, obligaciones laborales, costos asociados a normas de salud y seguridad u otros gastos regulatorios que sí son asumidos por sus competidores formales. Esto puede generar una ventaja competitiva que no está relacionada con una mayor eficiencia productiva.

29. No obstante, la JFTC considera importante distinguir entre una empresa informal que compite exitosamente porque ha desarrollado un modelo de negocio más eficiente y una cuya aparente ventaja en costos se debe principalmente a la evasión de obligaciones que recaen sobre empresas formales comparables. Este último supuesto constituye fundamentalmente una cuestión regulatoria y de neutralidad competitiva, y no debería considerarse automáticamente una infracción al derecho de la competencia.

30. De hecho, utilizar el derecho de la competencia para sancionar la informalidad en sí misma podría generar consecuencias no deseadas. Podría eliminar fuentes de oferta de bajo costo, reducir la presión competitiva y aumentar los precios, especialmente para los consumidores de menores ingresos que dependen de proveedores informales. Por ello, la respuesta más adecuada puede consistir, en cambio, en mecanismos como la simplificación de los procesos de registro, regímenes de licenciamiento proporcionales, una mejor administración tributaria y una aplicación focalizada de normas sectoriales específicas.

1.2.3. Las empresas informales como víctimas de conductas anticompetitivas

31. También debe reconocerse que las empresas informales pueden ser víctimas potenciales de conductas anticompetitivas, y no únicamente posibles infractoras. La experiencia de la JFTC en el sector del Gas Licuado de Petróleo (GLP) ilustra este punto. Un nuevo entrante presentó una queja por haber sido excluido de un acuerdo informal para la recuperación y entrega de cilindros vacíos de GLP. La JFTC concluyó que la exclusión arbitraria de la red independiente de distribuidores podía obstaculizar la expansión del nuevo operador y desalentar la competencia en el mercado residencial de GLP.

32. Este caso demuestra por qué las autoridades de competencia deben mirar más allá de los contratos escritos convencionales. Las redes informales, las prácticas habituales de una industria, los acuerdos de reciprocidad, las prácticas de los distribuidores y los entendimientos no escritos pueden producir efectos significativos cuando controlan el acceso a clientes, insumos, infraestructura o canales de distribución.

33. Esto es particularmente importante en economías en vías de desarrollo, donde el acceso a redes establecidas puede ser tan importante como el acceso a infraestructura física. Un acuerdo informal como el acuerdo de intercambio de cilindros de GLP que parece inocuo de forma aislada puede volverse una barrera material para la entrada si la participación en dicho arreglo es efectivamente necesaria para competir.

1.2.4. Remedios

34. La informalidad también tiene implicaciones para el diseño de los remedios. Un remedio impuesto exclusivamente a empresas formales puede resultar ineficaz si los proveedores informales constituyen una parte importante del entorno competitivo. De igual modo, la imposición de obligaciones complejas de cumplimiento y reporte a empresas muy pequeñas puede incrementar involuntariamente sus costos y fortalecer la posición de competidores formales de mayor tamaño. Además, si tales costos son impuestos a estos operadores, es probable que ello reduzca su disposición a participar en procesos de recopilación e intercambio de información.

35. La experiencia de la JFTC en el sector del GLP vuelve a ilustrar la importancia de abordar el mecanismo subyacente que restringe la competencia. La JFTC reconoció que el acceso a la red de distribuidores y a los mecanismos de recuperación de cilindros incidía en la capacidad de expansión de los nuevos entrantes y, posteriormente, promovió el diálogo con el ministerio competente y con los participantes del mercado para avanzar hacia un sistema más formal de recuperación y entrega de cilindros.

36. En mercados con niveles significativos de informalidad, la JFTC consideraría, por tanto, si el remedio alcanza efectivamente la restricción competitiva relevante; si los operadores informales pueden cumplirlo de manera realista; si las exigencias de cumplimiento crean barreras adicionales a la formalización; si el remedio puede ser supervisado eficazmente; si genera beneficios desproporcionados para empresas formales de mayor tamaño; si es necesario abordar el acceso a los canales de distribución; y si una reforma regulatoria debería complementar o incluso sustituir un remedio basado en el derecho de la competencia.

37. La experiencia de la JFTC también sugiere que, cuando la actividad informal presta servicios a consumidores insuficientemente atendidos por empresas formales, las soluciones de largo plazo pueden requerir, en ocasiones, la reducción de las barreras de entrada y de formalización, en lugar de depender exclusivamente de medidas de sanción.

1.3. Aplicación del Derecho de la Competencia en los Mercados Informales

38. La posición de la JFTC es que aplica el derecho de la competencia en todos los mercados, incluidos aquellos en los que participan empresas informales, siempre que la conducta en cuestión se encuentre dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Competencia Leal (Fair Competition Act, FCA). La jurisdicción de la JFTC se refiere a la actividad económica y a las conductas anticompetitivas, y no a si una empresa está registrada, cuenta con licencia o cumple con sus obligaciones tributarias.

39. La falta de registro o la ilegalidad de la actividad empresarial subyacente no impiden necesariamente que la JFTC examine cuestiones de competencia. Este principio fue analizado en la experiencia de la JFTC relacionada con un servicio ilegal de televisión satelital DSS, donde surgió la cuestión de si la JFTC podía investigar a una empresa involucrada en una actividad ilegal. La JFTC concluyó que una empresa legítimamente constituida que ofreciera un servicio ilegal podía, no obstante, estar comprendida dentro del ámbito de aplicación de la FCA y, por tanto, ser objeto de una investigación en materia de competencia. La distinción fundamental es que la JFTC puede investigar las

implicancias competitivas de una conducta sin asumir la responsabilidad de hacer cumplir la normativa que regula la actividad ilegal subyacente.

40. Del mismo modo, el hecho de que una empresa informal no cumpla con obligaciones tributarias, requisitos de licenciamiento u otras exigencias regulatorias no constituye, por sí solo, una infracción al derecho de la competencia. La JFTC no considera la aplicación de la normativa de competencia como un sustituto de la fiscalización tributaria, de licencias, laboral, sanitaria, de seguridad u otras formas de supervisión regulatoria.

41. Esta distinción resulta especialmente importante cuando la informalidad genera una ventaja en costos. La evasión tributaria, la ausencia de licencias o el incumplimiento de normas regulatorias pueden afectar la neutralidad competitiva, pero la existencia de la infracción subyacente y sus consecuencias económicas deben distinguirse de la cuestión de si se ha vulnerado o no la legislación de competencia.

1.3.1. Desafíos investigativos y procesales

42. La aplicación de la ley frente a operadores informales plantea importantes desafíos prácticos. Entre ellos se encuentran la identificación de la empresa relevante, la localización de negocios que carecen de establecimientos registrados, la determinación de la propiedad de las empresas, la obtención de información de contacto confiable, la realización de entrevistas, la notificación de documentos legales, la obtención de registros financieros y transaccionales, la verificación de volúmenes de ventas, la acreditación de acuerdos que pueden no estar documentados por escrito, la distinción entre conductas independientes y conductas coordinadas, la protección de información confidencial y la garantía del debido proceso y de los derechos de defensa.

43. La JFTC cuenta con facultades legales de investigación para requerir información y, cuando la ley lo autoriza, ingresar e inspeccionar instalaciones y examinar documentos. Sin embargo, estas facultades formales de investigación no resuelven completamente el problema de la información cuando la actividad económica se desarrolla deliberadamente o de manera natural fuera de los sistemas convencionales de registro y documentación.

44. Esto resulta particularmente relevante en los casos de presunta colusión. Los acuerdos informales pueden no estar documentados y, en cambio, ser facilitados mediante relaciones personales, comunicaciones telefónicas u otros canales que dejan escasa evidencia documental convencional. No obstante, la posición de la JFTC es que un acuerdo no necesita adoptar la forma de un contrato escrito formal para generar preocupaciones desde la perspectiva del derecho de la competencia.

1.4. Conductas anticompetitivas por objeto y conductas basadas en efectos

45. La JFTC considera que es importante distinguir entre las conductas anticompetitivas más graves, como la fijación de precios y la colusión en licitaciones, y aquellas conductas cuyos efectos competitivos dependen en mayor medida de la estructura del mercado.

46. En los casos que involucran fijación de precios, colusión en licitaciones u otras formas claras de coordinación prohibida, la medición precisa de la economía informal puede ser menos relevante, porque la cuestión central consiste en acreditar la existencia del acuerdo o práctica concertada prohibida. Esto puede ser particularmente importante cuando no se dispone de información fiable sobre el tamaño del mercado.

47. En contraste, los casos relacionados con abuso de posición dominante, cierre de mercado (foreclosure), precios predatorios, acuerdos de exclusión o concentraciones económicas suelen requerir una evaluación más detallada de la definición de mercado, el poder de mercado y los efectos competitivos. En estos casos, la dimensión, estructura y capacidad de los proveedores informales para disciplinar la conducta de las empresas formales adquieren especial relevancia.

48. Esta distinción permite a las autoridades de competencia asignar recursos de investigación escasos conforme a la importancia económica de la conducta analizada, reconociendo al mismo tiempo que la actividad informal puede ser determinante para evaluar el poder de mercado y los efectos competitivos.

1.4.1. Precios predatorios y ventajas de costos asociadas a la informalidad

49. La informalidad también puede complicar la evaluación de prácticas de precios por debajo de costo. Una empresa informal puede aparentar tener una estructura de costos más baja porque no incurre en los mismos costos tributarios, de licencias, laborales o regulatorios que enfrenta un competidor formal. Por consiguiente, una comparación basada únicamente en costos contables observados podría conducir a conclusiones erróneas.

50. Trabajos anteriores de la JFTC reconocieron este problema y, cuando correspondía, consideraron el costo de las obligaciones gubernamentales al determinar el parámetro de costos apropiado. La enseñanza más amplia es que las pruebas basadas en costos deben distinguir entre una eficiencia genuina y una aparente ventaja de costos derivada del incumplimiento de obligaciones impuestas a otros participantes del mercado.

51. Al mismo tiempo, el simple hecho de que una empresa venda por debajo de los precios cobrados por sus competidores formales no basta para acreditar una práctica de precios predatorios. Las preocupaciones de competencia surgen cuando se cumplen las condiciones jurídicas y económicas pertinentes para configurar una estrategia predatoria, incluidas aquellas circunstancias en las que una empresa dominante utiliza precios inferiores a sus costos para eliminar competidores con la expectativa de posteriormente elevar los precios.

1.4.2. Multas y sanciones

52. El marco institucional resulta relevante. La JFTC no tiene facultades para imponer multas o sanciones administrativas; las sanciones por infracciones a la FCA son impuestas por los tribunales. No obstante, la JFTC puede recomendar multas, sanciones o mecanismos adecuados para mitigar los efectos anticompetitivos, los cuales dependen de información financiera. La ausencia de registros financieros fiables genera dificultades cuando las sanciones dependen de datos relativos a volumen de negocios, ventas o beneficios económicos. La JFTC no ha desarrollado una metodología específica publicada para calcular sanciones en materia de competencia aplicables a empresas informales. Esta situación no se ha presentado hasta ahora porque la JFTC aún no ha llevado ante los tribunales un caso contra una empresa informal.

53. La JFTC considera que la falta de registros contables no debe generar inmunidad frente a la legislación de competencia, particularmente en casos graves como la fijación de precios o la colusión en licitaciones. Cuando no existe información fiable sobre el volumen de negocios, podrían considerarse indicadores alternativos como el volumen de transacciones, la capacidad productiva, la duración de la conducta, la participación en el mercado y el beneficio económico obtenido, siempre respetando los principios de proporcionalidad, transparencia y debido proceso.

1.4.3. Interacción con otras infracciones legales

54. La aplicación del derecho de la competencia en mercados informales se cruza frecuentemente con otras áreas del derecho. Una empresa informal puede encontrarse simultáneamente no registrada, incumpliendo obligaciones tributarias, operando sin las licencias requeridas, incumpliendo normas sanitarias y de seguridad, empleando trabajadores fuera de esquemas formales y participando, al mismo tiempo, en actividades competitivas legítimas.

55. La JFTC considera que estas materias no deben confundirse automáticamente. El derecho de la competencia protege el proceso competitivo, mientras que las autoridades tributarias, de licencias, laborales, sanitarias y de seguridad tienen mandatos distintos.

56. Al mismo tiempo, la infracción de otra normativa puede ser económicamente relevante para la competencia. Por ejemplo, la evasión sistemática de obligaciones regulatorias puede otorgar a una empresa una ventaja significativa en costos, afectar las condiciones de entrada o alterar la neutralidad competitiva. El marco analítico adecuado consiste, por tanto, en distinguir entre: (i) la existencia de una infracción legal independiente; (ii) las consecuencias económicas de dicha infracción para la competencia; y (iii) si se ha infringido o no el propio derecho de la competencia.

57. Cuando durante el trabajo de la JFTC se identifican infracciones relevantes ajenas al ámbito de competencia, el enfoque habitual ha sido compartir o remitir la información pertinente a la autoridad competente y realizar labores de promoción de la competencia, en lugar de intentar aplicar legislación de otro organismo a través de la FCA.

1.4.4. Cooperación interinstitucional e internacional

58. La experiencia jamaicana demuestra que una autoridad de competencia no puede implementar por sí sola una política de competencia eficaz en mercados informales. Los factores que generan y sostienen la informalidad suelen encontrarse fuera del derecho de la competencia e involucran aspectos tributarios, de registro, licenciamiento, transporte, salud y seguridad, regulación laboral, acceso al financiamiento y políticas regulatorias más amplias.

59. La JFTC ha colaborado con organismos gubernamentales y reguladores sectoriales en asuntos de competencia, incluidos aquellos relacionados con participantes de mercados informales. Su trabajo con el Ministerio de Industria, Inversión y Comercio (MIIC), reguladores sectoriales y otros organismos públicos refleja su mandato más amplio de promoción de la competencia. La historia de la JFTC incluye numerosas actividades conjuntas con reguladores de telecomunicaciones, banca y servicios financieros, estándares, comercio e importaciones, energía y contenidos de radio y televisión.

60. El estudio realizado en 2020 sobre el mercado de telecomunicaciones móviles, efectuado a solicitud del regulador del espectro radioeléctrico, y la revisión de una concentración entre operadores de juegos de azar en 2022, desarrollada en conjunto con el regulador sectorial correspondiente, constituyen ejemplos de cooperación institucional. Las experiencias en los sectores de GLP y plataformas de transporte demuestran igualmente que las cuestiones de competencia pueden requerir coordinación con responsables de políticas públicas y reguladores, dado que el acceso al mercado y las condiciones competitivas no pueden separarse del marco regulatorio aplicable.

61. La JFTC también se ha beneficiado de la cooperación internacional y regional y de la asistencia técnica, incluido el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y la colaboración con instituciones regionales e internacionales de competencia. Esta cooperación resulta valiosa para desarrollar metodologías, fortalecer capacidades de

aplicación de la ley e intercambiar experiencias en mercados donde las herramientas convencionales de competencia son difíciles de aplicar.

62. Los principales obstáculos para una cooperación más profunda incluyen la ausencia de mecanismos formales de intercambio de información específicamente orientados a la actividad informal, las diferencias entre mandatos institucionales, las consideraciones de confidencialidad y protección de datos, las limitaciones de recursos y la necesidad de preservar garantías procesales adecuadas.

1.4.5. Promoción de la competencia y el desafío de la formalización

63. La experiencia de la JFTC sugiere que la aplicación del derecho de la competencia por sí sola no puede resolver las consecuencias competitivas de la informalidad. Muchos de los factores que la generan son estructurales e incluyen altos costos de cumplimiento, procedimientos complejos de registro, exigencias de licenciamiento inadecuadas, acceso limitado al financiamiento y marcos regulatorios que imponen cargas desproporcionadas a las pequeñas empresas.

64. Por ello, la promoción de la competencia constituye un complemento esencial de la aplicación de la ley. La JFTC ha mantenido un trabajo constante con pequeñas y microempresas mediante actividades de educación pública y divulgación, incluidas las Giras Empresariales para MIPYMES financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, que abordan cuestiones relativas al acceso a los mercados, precios competitivos de insumos, innovación y expansión empresarial, al tiempo que proporcionan información sobre prácticas como el abuso de posición dominante, la exclusividad y la distribución de mercados. Estas actividades continúan desarrollándose y alcanzan empresas de sectores como agricultura, agroprocesamiento, alimentos y bebidas, hotelería, logística, servicios profesionales, banca y bienes raíces, entre otros.

65. La JFTC también ha publicado material dirigido a pequeñas empresas. Su artículo de 2024, “Competition Law Benefits Small Businesses”, destacó cómo prácticas como los precios predatorios y la exclusividad pueden perjudicar a competidores de menor tamaño y explicó el papel que puede desempeñar el derecho de la competencia para preservar oportunidades de participación en los mercados. Este tipo de promoción resulta especialmente relevante para operadores informales, muchos de los cuales funcionan como micro o pequeñas empresas y pueden no percibir el derecho de la competencia como una fuente de protección frente a conductas exclusorias.

66. El trabajo de la JFTC sobre sistemas de información crediticia en 2025 aporta otra perspectiva importante. La JFTC identificó barreras relacionadas con el acceso y la calidad de los datos que contribuían a la exclusión financiera y recomendó, entre otras medidas, considerar fuentes informales de información crediticia. Mejorar la capacidad de las pequeñas empresas y de los operadores informales para construir historiales crediticios puede facilitar el acceso al financiamiento, la inversión y la expansión empresarial, contribuyendo a reducir la brecha entre los sectores formal e informal.

67. Por consiguiente, el objetivo no debe ser eliminar la actividad económica informal mediante la aplicación del derecho de la competencia. Más bien, la política de competencia debe contribuir a que los mercados permanezcan abiertos, disputables y competitivos, mientras las autoridades públicas reducen progresivamente las barreras a la formalización y garantizan que las empresas compitan por sus méritos y no mediante la evasión de exigencias regulatorias.

1.4.6. Prioridades de reforma

68. Sobre la base de la experiencia de Jamaica, la JFTC considera que diversas reformas fortalecerían la aplicación del derecho de la competencia en mercados con una participación significativa de operadores informales.

69. En primer lugar, deberían desarrollarse mecanismos formales apropiados de intercambio de información entre la JFTC, las autoridades tributarias, las autoridades aduaneras, los organismos de registro empresarial, las entidades estadísticas y los reguladores sectoriales, respetando las garantías de confidencialidad, privacidad y debido proceso.

70. En segundo lugar, Jamaica podría desarrollar encuestas periódicas específicas por sector sobre la actividad informal en mercados donde esta probablemente afecte de manera significativa la competencia. El objetivo no debería ser necesariamente producir una estimación única para toda la economía, sino mejorar la información disponible para evaluaciones concretas de competencia.

71. En tercer lugar, las autoridades de competencia deberían hacer un mayor uso de fuentes alternativas y digitales de información, incluidas plataformas de comercio en línea, publicidad en redes sociales, registros de importación y otras fuentes de datos que permitan identificar proveedores informales y estimar su relevancia competitiva.

72. En cuarto lugar, las autoridades deberían desarrollar métodos alternativos para estimar ventas y cuotas de mercado cuando no se disponga de información fiable sobre ingresos. La capacidad productiva, el volumen de transacciones, los registros de compras públicas, las importaciones, las encuestas a consumidores y la información proveniente de contrapartes formales pueden aportar indicadores útiles.

73. En quinto lugar, reformas legislativas o metodológicas podrían otorgar una mayor flexibilidad para la determinación de sanciones cuando los operadores informales no dispongan de registros contables fiables, manteniendo los principios de proporcionalidad, transparencia y debido proceso.

74. En sexto lugar, Jamaica debería continuar fortaleciendo las facultades investigativas de la JFTC y su marco institucional mediante la revisión en curso de la Ley de Competencia Leal. Un marco normativo modernizado debería dotar a la JFTC de herramientas adecuadas para los mercados contemporáneos y aclarar y reforzar su capacidad para investigar conductas anticompetitivas que involucren distintas formas de organización económica.

75. En séptimo lugar, el Gobierno debería realizar evaluaciones más amplias de impacto regulatorio desde la perspectiva de la competencia, especialmente cuando nuevos requisitos de licenciamiento, registro, tributación u operación puedan afectar desproporcionadamente a las pequeñas empresas o incentivar involuntariamente su permanencia en la informalidad.

76. Finalmente, las autoridades de competencia deberían continuar desarrollando actividades de educación y divulgación dirigidas a empresas informales y microempresas, asegurando que comprendan tanto sus responsabilidades bajo el derecho de la competencia como sus derechos como participantes en mercados competitivos.

2. Conclusión

77. La experiencia de Jamaica demuestra que la informalidad no constituye una característica periférica de los mercados examinados por la JFTC. Se trata de una realidad económica que puede afectar la definición de mercados, las restricciones competitivas, el poder de mercado, las condiciones de entrada, la neutralidad competitiva y la eficacia de los remedios

78. La experiencia de la JFTC también muestra que no existe una única relación entre empresas formales e informales. Los proveedores informales pueden constituir competidores importantes que limitan la capacidad de actuación de las empresas formales y ofrecen bienes y servicios accesibles a los consumidores. En otras circunstancias, pueden ser demasiado pequeños, geográficamente limitados o incapaces de expandirse como para constituir una restricción competitiva significativa. Asimismo, las empresas formales con frecuencia participan en arreglos informales en su propio beneficio. La informalidad también puede generar ventajas artificiales de costos derivadas de la evasión de impuestos u obligaciones regulatorias, mientras que redes y acuerdos informales pueden constituir barreras de entrada.

79. La respuesta adecuada no consiste, por tanto, ni en excluir a las empresas informales del análisis de competencia ni en considerar la informalidad como una infracción en sí misma. La relevancia económica de la actividad informal debe evaluarse mercado por mercado, prestando especial atención a si los proveedores informales restringen efectivamente la conducta de otros participantes.

80. La experiencia de la JFTC en el sector del GLP demuestra cómo los acuerdos informales pueden afectar el acceso a infraestructura crítica de distribución y obstaculizar la entrada de nuevos competidores. Su trabajo sobre plataformas de transporte y sobre determinados segmentos del sector de juegos de azar ilustra cómo la tecnología está difuminando cada vez más la frontera entre la actividad económica formal e informal. Sus investigaciones sobre residencias para adultos mayores muestran cómo marcos regulatorios obsoletos pueden permitir una participación informal significativa y generar preocupaciones tanto competitivas como de protección al consumidor. Sus trabajos sobre sistemas de información crediticia evidencian cómo las debilidades de las instituciones formales pueden reforzar la informalidad al restringir el acceso al financiamiento. En conjunto, estas experiencias muestran que la política de competencia debe abordar la informalidad como un fenómeno económico y no meramente como una cuestión de registro legal.

81. Para Jamaica, una política de competencia efectiva en mercados informales requiere tres enfoques complementarios: análisis económico riguroso, aplicación proporcionada de la ley y una sostenida promoción de la competencia respaldada por una cooperación interinstitucional eficaz. El derecho de la competencia debe aplicarse cuando existan conductas anticompetitivas, incluidos los casos en que empresas informales participen en dichas conductas o sean víctimas de prácticas exclusorias. Al mismo tiempo, las autoridades de competencia deben colaborar con otros organismos públicos para abordar las condiciones regulatorias, tributarias, financieras e institucionales que sustentan la informalidad.

82. El objetivo último no debe ser eliminar la actividad económica informal mediante la aplicación del derecho de la competencia. Debe ser el desarrollo de mercados abiertos, disputables y competitivos, en los que las empresas tengan oportunidades reales de formalizarse y competir por sus méritos, los consumidores se benefician de la libre elección y de precios competitivos, y las obligaciones regulatorias no distorsionen el proceso competitivo.

83. La experiencia de Jamaica sugiere que las autoridades de competencia de las economías en desarrollo desempeñan un papel importante en la consecución de este equilibrio. Una aplicación efectiva de la ley debe reconocer las realidades de los mercados informales, garantizando al mismo tiempo que la informalidad no se convierta ni en un escudo para conductas anticompetitivas ni en una justificación para suprimir fuentes legítimas de competencia.

Anexo de Referencias de Casos

Fair Trading Commission. (9 de octubre de 2017). *DSS Signal Theft In Jamaica*. Recuperado el 26 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: <https://JFTC.gov.jm/dss-signal-theft-in-jamaica/>

Fair Trading Commission. (noviembre de 2020). *Assessment of Competition in the Mobile Telecommunications Market (November 2020)*. Recuperado el 27 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: https://JFTC.gov.jm/JFTC_faqs/assessment-of-competition-in-the-mobile-telecommunications-market/

Fair Trading Commission. (23 de julio de 2020). *Investigation into the Acquisition of Champion Gaming Limited (CGL) by Supreme Ventures Limited (SVL)*. Recuperado el 31 de agosto de 2026, de: <https://jftc.gov.jm/wp-content/uploads/2020/08/2020.07.23-FINAL-Staff-Report.-SVL-acquire-Champion-Gaming.pdf/>

Fair Trading Commission. (19 de enero de 2022). *Study of Nursing Homes Sector in Jamaica*. Recuperado el 26 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: <https://JFTC.gov.jm/study-of-nursing-homes-sector-in-jamaica/>

Fair Trading Commission. (25 de julio de 2023). *The JFTC gives conditional approval of Massy's acquisition of IGL*. Recuperado el 24 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: <https://JFTC.gov.jm/the-JFTC-gives-conditional-approval-of-massys-acquisition-of-igl/>

Fair Trading Commission. (30 de junio de 2025). *The JFTC Completes its study into the Credit Reporting Industry*. Recuperado el 25 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: <https://JFTC.gov.jm/JFTC-study-into-the-credit-reporting-industry/>

Fair Trading Commission. (22 de diciembre de 2025). *The JFTC released its latest report: "Accommodating Ride-Hailing Platforms in Public Passenger Transport in Jamaica"*. Recuperado el 25 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: <https://JFTC.gov.jm/the-JFTC-released-its-latest-report-accommodating-ride-hailing-platforms-in-public-passenger-transport-in-jamaica/>

Miller, D. (3 de diciembre de 2015). *Impact of the Informal Sector on Trade & Competition*. Recuperado el 22 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: <https://JFTC.gov.jm/wp-content/uploads/2018/09/2015.12.03-DM-presentation-to-SELA-on-Jamaicas-Informal-Economy.pdf>

Miller, D. (12 de septiembre de 2018). *Informal Economy in Latin America & the Caribbean: Implications for Competition Policy*. Recuperado el 25 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: <https://JFTC.gov.jm/wp-content/uploads/2018/09/2018.09.12-JFTC-submission-to-LACCF-on-Jamaicas-Informal-Economy.pdf>

Peters, A. (agosto de 2017). *Estimating the Size of the Informal Economy in Caribbean States*. Recuperado el 24 de agosto de 2026, de: <https://publications.iadb.org/en/estimating-size-informal-economy-caribbean-states>

Smith, S. (27 de agosto de 2024). *Competition Law Benefits Small Businesses*. Recuperado el 25 de agosto de 2026, de JFTC.gov.jm: <https://JFTC.gov.jm/competition-law-benefits-small-businesses/>