

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 Curazao -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Curazao 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).

JT03594318

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

– Contribución de Curazao –*

Esta contribución refleja una perspectiva institucional de la FTAC. El ejemplo del sector del buceo se refiere a una investigación en curso; los datos y observaciones son preliminares y no constituyen conclusiones definitivas.

Resumen ejecutivo

En Curazao, el sector informal opera en estrecha interacción con la economía formal. Está compuesto principalmente por trabajadores por cuenta propia y otros operadores difíciles de observar que ofrecen bienes y servicios que pueden constituir sustitutos de aquellos ofrecidos por empresas del sector formal. En una economía insular pequeña como la de Curazao, incluso un número relativamente reducido de proveedores informales puede ejercer presión competitiva sobre las empresas formales. Sin embargo, sus actividades a menudo no se reflejan en los registros empresariales, los datos de facturación ni las estadísticas sectoriales oficiales, lo que dificulta medir con precisión la magnitud y el impacto económico de la economía informal.

Por lo tanto, el desafío para la FTAC no es una cuestión de jurisdicción. La legislación de competencia de Curazao define a una empresa (undertaking) en términos funcionales, atendiendo a si una entidad desarrolla una actividad económica. La inscripción registral, la forma jurídica, la existencia de un establecimiento fijo y la situación tributaria no constituyen requisitos para ser considerada una empresa. Además, la FTAC puede solicitar información a cualquier persona cuando ello sea necesario para el ejercicio de sus funciones legales. En consecuencia, los operadores informales pueden quedar comprendidos tanto dentro del ámbito de aplicación de las normas sustantivas de competencia como de las facultades de recopilación de información de la FTAC.

El desafío que plantea la informalidad radica, en cambio, principalmente en su invisibilidad y en la consiguiente falta de datos fiables. Los proveedores informales pueden resultar difíciles de identificar, localizar y contactar; pueden realizar transacciones principalmente en efectivo y mantener registros formales limitados o inexistentes. Como resultado, las estimaciones de participación de mercado basadas exclusivamente en cifras de facturación o en el número de empresas registradas pueden estar significativamente distorsionadas. Por ello, la FTAC necesita triangular la información proveniente de registros empresariales y estadísticas oficiales con entrevistas, requerimientos de información, evidencia obtenida de clientes e indicadores de producción específicos de cada sector.

* Contribución de la Autoridad de Competencia Leal de Curazao (FTAC).

1. Conclusiones

1. La condición jurídica de un operador económico no constituye el punto de partida para el análisis de competencia. El punto de partida es determinar si la conducta del operador está produciendo efectos anticompetitivos o constituye un comportamiento anticompetitivo.
1. Las actividades informales deben incluirse en la definición del mercado y en el análisis de poder de mercado cuando los clientes las consideren sustitutos. Asimismo, el análisis debe considerar las diferencias en calidad, seguridad, cobertura de seguros y continuidad del suministro al evaluar el grado de sustituibilidad.
2. Los indicadores basados en la producción pueden ser más fiables que la facturación declarada en sectores con actividad oculta. Una investigación en curso sobre el sector del buceo recreativo ilustra el valor de utilizar los volúmenes de certificación como indicador de la actividad del mercado, en lugar de depender únicamente del número de centros de buceo registrados.
3. Las facultades legales de la FTAC para requerir información se extienden a los operadores informales; sin embargo, la identificación de estos operadores, la notificación, la calidad de los registros y la realización de cálculos siguen constituyendo limitaciones prácticas.
4. Un mejor acceso a los datos administrativos, mediante protocolos sectoriales de intercambio de información gestionados por un órgano permanente de coordinación interinstitucional, fortalecería la aplicación del derecho de la competencia.

1. Introducción

5. La convocatoria de contribuciones de la OCDE-BID utiliza la definición de economía informal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): actividades económicas realizadas por trabajadores y unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no están cubiertas o están insuficientemente cubiertas por mecanismos formales. Esta definición amplia resulta útil porque abarca más que aquellas empresas que no figuran en el registro mercantil. También comprende situaciones en las que las normas son formalmente aplicables pero no se hacen cumplir efectivamente, o en las que los costos de cumplimiento desincentivan la participación en mecanismos formales (OIT, 2012; OCDE, 2026).

6. Las empresas informales pueden competir con empresas formales y participar en conductas anticompetitivas. Por su parte, las empresas formales pueden utilizar su poder de mercado para desplazar a las empresas informales del mercado. La existencia de mercados informales influye en la definición del mercado relevante, las participaciones de mercado, las barreras a la entrada, los efectos competitivos y las medidas correctivas. Asimismo, obliga a la autoridad a recopilar evidencia fiable sobre empresas o personas no identificadas y a identificar a las personas o empresas a las que deben dirigirse las actuaciones procesales y las sanciones. Por ello, para las autoridades de competencia, identificar la informalidad y medir su magnitud constituyen desafíos relevantes.

7. Esta contribución examina la interacción entre la actividad económica informal y el derecho de la competencia desde la perspectiva de Curazao. Su planteamiento central es que la legislación de competencia de Curazao se aplica a las actividades económicas informales, lo que plantea a la autoridad de competencia el desafío de identificar y cuantificar dichas actividades. Excluir automáticamente a los proveedores informales puede conducir a una sobreestimación de los niveles de concentración y del poder de mercado de las empresas formales; por el contrario, considerar que todos los proveedores no registrados son plenamente sustituibles con los proveedores formales puede llevar a subestimar su relevancia competitiva.

2. El sector informal en una economía insular pequeña

2.1. Una economía orientada a los servicios

8. Curazao es una pequeña economía insular caribeña con un mercado interno limitado. Depende en gran medida de las importaciones y cuenta con un amplio sector de servicios, principalmente turismo y servicios financieros. A diferencia de las economías latinoamericanas de mayor tamaño, donde la actividad informal se desarrolla a una escala más amplia en sectores como la agricultura, la manufactura, el transporte y el comercio mayorista, la economía informal de Curazao está determinada por su estructura orientada a los servicios. La combinación de datos de pequeñas islas del Caribe con datos de economías latinoamericanas más grandes puede ocultar estas diferencias estructurales y conducir a conclusiones engañosas.

9. El estudio de Carolina y Pau de 2007 describió una amplia variedad de actividades de economía sumergida en las antiguas Antillas Neerlandesas,¹ incluidas la construcción y las reparaciones, la elaboración casera de alimentos, la venta ambulante, el mantenimiento de vehículos, las clases particulares, los servicios profesionales, el trabajo doméstico y de

¹ Aruba, Bonaire, Curazao, Saba, San Eustaquio y Sint Maarten.

cuidados, los servicios personales y el transporte. La mayoría de estas actividades son intensivas en mano de obra y de corta duración, lo que se refleja en la expresión local *lòra man*, utilizada para describir actividades a pequeña escala destinadas a complementar los ingresos del hogar, o *kue job*, utilizada para referirse al trabajo autónomo o realizado sin una relación contractual formal.

10. Las actividades informales también pueden ser desarrolladas por empresas que operan en el sector formal. El sector formal está compuesto por las empresas inscritas en la Cámara de Comercio. La oficina de estadística recopila únicamente datos de las entidades que forman parte del sector formal.

2.2. Estimaciones del sector informal y sus limitaciones

11. Actualmente, no existe una estimación actualizada de la economía informal de Curazao. El estudio de Carolina y Pau (2007) estimó que la economía sumergida de las Antillas Neerlandesas representaba aproximadamente el 11% del PIB en 2005.

12. El estudio utilizó tres enfoques. En primer lugar, aplicó un enfoque directo basado en el mercado laboral, utilizando las Encuestas por Muestreo de Fuerza Laboral de 2004 y 2005. Los resultados indicaron que alrededor del 24% de las personas empleadas en las Antillas Neerlandesas trabajaban en condiciones de informalidad, y la información disponible fue traducida a una estimación de la economía sumergida equivalente a aproximadamente el 11% del PIB en 2005. Los autores señalaron que este método probablemente subestimaba la magnitud de las actividades informales, ya que no captaba plenamente las actividades ilícitas, los trabajadores que laboraban menos de cuatro horas semanales ni aquellos que tenían un segundo empleo.

13. En segundo lugar, se utilizó un enfoque basado en la demanda de efectivo, sustentado en el supuesto de que, dentro de la economía informal, las transacciones en efectivo son preferidas porque dejan menos rastros. Las estimaciones mostraron un incremento desde aproximadamente 6%-7% del PIB durante la década de 1990 hasta alrededor del 11% del PIB entre 2001 y 2003. Este método es sensible a los supuestos relativos a las razones para mantener efectivo, la velocidad de circulación del dinero y el uso de moneda extranjera. En tercer lugar, se aplicó el método del consumo de electricidad, que compara las variaciones en el uso de electricidad con las variaciones del PIB registrado. La diferencia entre ambos indicadores se interpreta como el cambio en el tamaño del sector informal. No obstante, los autores consideraron que este método no era adecuado para las Antillas Neerlandesas.

14. La investigación sobre economías informales a nivel macroeconómico resulta útil porque demuestra que diferentes metodologías reflejan distintos aspectos del sector informal. Sin embargo, para que la FTAC pueda realizar un análisis de competencia efectivo, necesita información actualizada y específica por sector sobre los mercados informales. Por ello, el análisis debe identificar a los participantes informales en cada sector y estimar la magnitud de sus actividades.

15. La Encuesta FTAC 2026 sobre Competencia y Clima de Inversión en Curazao indica que la competencia proveniente del sector informal constituye una preocupación para las empresas. Uno de cada cuatro encuestados (25%) manifestó que el nivel de competencia procedente del sector informal es alto o muy alto, lo que sugiere que la actividad económica informal es percibida como un factor con un impacto significativo sobre el entorno operativo de las empresas formales. Los encuestados también identificaron a los sectores de electricidad y agua, así como al de telecomunicaciones, como los mercados menos competitivos de Curazao, reflejando sus estructuras de mercado monopólicas o altamente concentradas.

16. Una prioridad clave de política pública que emerge de la encuesta es la necesidad de crear condiciones equitativas de competencia entre los sectores formal e informal. Los participantes destacaron que las empresas que operan dentro de la economía formal suelen enfrentar obligaciones regulatorias, tributarias y de cumplimiento normativo que no son soportadas en igual medida por los operadores informales, lo que genera condiciones competitivas desiguales. Desde la perspectiva de la política de competencia, este hallazgo sugiere que el fortalecimiento de la neutralidad competitiva debería constituir un área prioritaria de atención para la FTAC. Las medidas que promuevan la formalización, mejoren la aplicación de la normativa y reduzcan las barreras innecesarias para operar formalmente podrían contribuir a una competencia más justa, respaldar a las empresas que cumplen con la regulación y favorecer un entorno empresarial más transparente y productivo en Curazao.

3. Identificación y medición de la participación informal en las investigaciones de la FTAC

3.1. Fuentes de información

17. En la práctica, la FTAC identifica a los proveedores difíciles de detectar mediante señales y denuncias, entrevistas con participantes del mercado, estudios sectoriales, sitios web y plataformas o mercados en línea. Las empresas establecidas, los clientes y las asociaciones gremiales suelen ser los primeros en identificar a competidores no registrados, ya que observan ofertas de precios, cambios de clientes hacia otros proveedores y el uso compartido de insumos o canales de distribución.

18. Para recopilar información, la FTAC ha establecido protocolos de cooperación tanto a nivel local como internacional. La FTAC mantiene un protocolo formal de cooperación con el Banco Central de Curazao y Sint Maarten, que proporciona un marco para la cooperación y el intercambio de información dentro de los límites de las competencias legales de cada autoridad.

19. La Oficina Central de Estadísticas de Curazao proporciona datos sectoriales agregados; sin embargo, no dispone de información sobre el sector informal. La FTAC también ha solicitado información a la autoridad aduanera, pero estos esfuerzos no han producido datos adecuados para sus investigaciones. Del mismo modo, el acceso a la información recopilada por la Administración Tributaria resulta difícil o, en algunos casos, imposible de obtener. En consecuencia, la existencia de información administrativa potencialmente útil no garantiza necesariamente que dicha información pueda obtenerse de manera oportuna o eficaz.

20. En cada investigación, las facultades legales de recopilación de información son indispensables. El artículo 6.2 de la Landsverordening inzake concurrentie (Ordenanza Nacional sobre Competencia) autoriza a los funcionarios designados de la FTAC, cuando sea necesario y razonable para el desempeño de sus funciones, a solicitar información e inspeccionar libros, registros y otros soportes de datos. A su vez, el artículo 6.2(5) exige que cualquier persona preste la cooperación que sea legalmente requerida. En consecuencia, las solicitudes de información no tienen que limitarse a la empresa investigada; también pueden dirigirse a competidores, clientes, asociaciones empresariales, organismos de certificación y personas que operan dentro de la economía informal.

3.2. Por qué es necesaria la triangulación

21. Para obtener información fiable y completa, no es suficiente depender de una única fuente de datos. Los datos de la Cámara de Comercio y de la Oficina de Estadística identifican principalmente a las entidades formales y, por lo tanto, pueden no captar a todos los proveedores activos. Los datos tributarios no están disponibles para la FTAC y tampoco reflejan la facturación generada mediante actividades que no cumplen con las obligaciones tributarias. Las entrevistas pueden proporcionar información sobre actividades económicas ocultas, pero la información obtenida puede verse influenciada por los intereses comerciales de los encuestados. Las bases de datos de plataformas, asociaciones gremiales y licencias pueden identificar a los participantes en el mercado; sin embargo, generalmente proporcionan información limitada sobre la escala o el nivel de su actividad económica. Asimismo, incluso dentro del sector formal, los datos de facturación suelen considerarse confidenciales. En consecuencia, cuando predominan las transacciones en efectivo o los registros financieros son incompletos, obtener datos fiables sobre facturación sigue siendo especialmente difícil.

22. Por ello, la FTAC procura obtener información coincidente a partir de fuentes independientes. Una evaluación sólida de los datos en un sector determinado combina: el número de empresas registradas; información proveniente de organizaciones sectoriales; volúmenes de transacciones o de producción; registros de clientes o evidencia de adquisiciones; datos de plataformas o certificaciones; y entrevistas con operadores formales e informales. Las declaraciones cualitativas son valiosas como indicadores, pero no deben convertirse en una participación de mercado cuantitativa sin contar con evidencia corroborativa.

4. Incorporación de la informalidad en el análisis de competencia

4.1. Definición de mercado y poder de mercado

23. La investigación de mercado debe abarcar a los proveedores que operan tanto en el sector formal como en el informal. La cuestión fundamental es determinar si los clientes consideran que los bienes o servicios ofrecidos por operadores informales constituyen sustitutos de aquellos suministrados por proveedores formales. Esta evaluación debe considerar los factores que influyen en la disposición y capacidad de los clientes para cambiar de proveedor, incluyendo las diferencias de precio, la calidad del servicio, la confiabilidad, la seguridad, la cobertura de seguros, las licencias, la tecnología y los estándares de certificación, la capacidad y el alcance geográfico. Cuanto mayor sea la disposición de los clientes a cambiar entre proveedores formales e informales en respuesta a estos factores, más sólida será la evidencia de que ambos tipos de proveedores compiten dentro del mismo mercado relevante.

24. Los participantes informales suelen ofrecer precios más bajos debido a la evasión de impuestos y contribuciones sociales. Estas ofertas pueden ser consideradas una alternativa adecuada por los clientes, aun cuando no cuenten con las mismas garantías de calidad y cumplimiento que ofrece el sector formal. La percepción sobre la sustituibilidad de la oferta y la evaluación de los riesgos asociados dependen de las características específicas de cada sector.

25. La oferta proveniente del sector informal puede afectar el análisis de participación de mercado y poder de mercado. Excluir su producción puede inflar artificialmente las participaciones de mercado de las empresas conocidas; por el contrario, atribuir dicha

producción sin evidencia suficiente puede diluir esas participaciones de manera artificial. Por lo general, la respuesta adecuada consiste en utilizar la mejor unidad observable de producción disponible y contrastarla con una serie de supuestos razonables. Cuando la definición del mercado presenta incertidumbre, la FTAC puede evaluar si sus conclusiones se mantienen sólidas bajo definiciones alternativas del mercado y diferentes estimaciones de la oferta informal.

4.2. Investigación en curso sobre el sector del buceo recreativo

26. Una investigación actualmente en curso de la FTAC sobre el sector del buceo recreativo en Curazao ha identificado indicios de actividades informales que operan dentro del sector.

27. El sector del buceo recreativo está compuesto tanto por centros de buceo establecidos como por instructores de buceo certificados que operan de forma independiente. Estos instructores ofrecen programas de formación en buceo que incluyen tanto instrucción teórica como sesiones prácticas en aguas abiertas. A diferencia de los centros de buceo establecidos, muchos instructores independientes no operan desde un establecimiento comercial fijo. La información obtenida por la FTAC de varios centros de buceo establecidos indicó que estos instructores independientes son comúnmente conocidos en la industria como “trunk instructors” o “cowboys”. Según los centros de buceo, muchos de estos instructores carecen de un establecimiento permanente local, lo que dificulta que las autoridades verifiquen su registro comercial, situación de licenciamiento, cumplimiento tributario, aportes a la seguridad social y cobertura de seguros.

28. La estructura del sector del buceo recreativo está determinada en gran medida por organizaciones internacionales de certificación que desarrollan, establecen y administran estándares de formación para buceadores. Entre las principales agencias de certificación se encuentran PADI, SSI, NAUI y SDI/TDI. Aunque estas organizaciones difieren en sus modelos de negocio y enfoques operativos, comparten una característica fundamental: dependen de profesionales locales del buceo y de centros de buceo afiliados para implementar y ofrecer sus respectivos programas de formación. Este modelo descentralizado permite a las organizaciones internacionales de certificación mantener marcos de capacitación estandarizados mientras se apoyan en instructores locales para impartir formación práctica y educación a los buceadores en mercados específicos.

29. Por lo general, SSI exige que sus profesionales estén afiliados a un Centro de Formación SSI autorizado. En contraste, PADI permite a los instructores operar de forma independiente, asociarse con centros de buceo o establecer sus propios negocios. De manera similar, los instructores de NAUI pueden impartir cursos y emitir certificaciones de forma independiente, mientras que SDI/TDI también respalda a los instructores independientes. En consecuencia, los sistemas de certificación reconocidos internacionalmente contemplan expresamente a los instructores independientes como proveedores legítimos de formación en buceo recreativo, ya sea de manera independiente o en cooperación con centros de buceo establecidos.

30. Muchos centros de buceo establecidos dependen de instructores independientes para prestar servicios de capacitación. Esto indica que los operadores informales y formales están interconectados desde el punto de vista económico, en lugar de funcionar como mercados separados.

31. Desde la perspectiva del derecho de la competencia, estas observaciones plantean interrogantes importantes en relación con la definición del mercado y el cálculo de las participaciones de mercado. Excluir a los instructores de buceo independientes de este

mercado podría sobrestimar la participación de mercado de los centros de buceo establecidos. Por el contrario, incluir a instructores cuyas actividades son solo parcialmente observables plantea desafíos metodológicos, dado que existe información limitada y poco fiable sobre su número, volumen de actividad e ingresos.

32. En consecuencia, este caso ilustra la importancia de tomar en consideración las actividades económicas informales en el análisis de competencia. Incluso cuando los operadores no cumplen plenamente con los requisitos regulatorios, tributarios o administrativos, pueden ejercer una presión competitiva significativa sobre las empresas formales. Por ello, deben ser considerados dentro de la evaluación competitiva cuando exista evidencia suficiente que indique que participan en el mismo mercado relevante.

33. Limitar el análisis únicamente a los centros de buceo registrados puede dejar fuera certificaciones emitidas por instructores que operan independientemente de dichos centros. La información preliminar sugiere que aproximadamente cuatro quintas partes de las certificaciones de buceo emitidas en Curazao estaban asociadas a un único sistema de certificación. Sin embargo, cuando se utilizan los centros de buceo afiliados o registrados como unidad de análisis, la participación correspondiente de certificaciones parece ser menor. Esta diferencia sugiere que utilizar los centros de buceo como unidad de análisis puede subestimar la participación real de mercado de la principal organización internacional de certificación.

34. Es importante señalar que esta discrepancia no demuestra por sí sola que los instructores de buceo informales o independientes expliquen la diferencia observada. También pueden contribuir otros factores, incluidos las diferencias en el tamaño de los centros, la demanda turística, los acuerdos de referencia y la productividad de los instructores. Por consiguiente, los resultados deben interpretarse como una indicación de que una medición basada en centros de buceo puede no capturar plenamente la actividad de certificación, y no como evidencia directa de instrucción no registrada.

35. Los volúmenes de certificación constituyen un indicador de producción más prometedor que el simple conteo de centros de buceo, ya que pueden captar certificaciones emitidas tanto por centros como por instructores independientes. No obstante, este indicador requiere una mayor depuración. La FTAC debería distinguir entre: (i) las certificaciones completadas en Curazao y las certificaciones derivadas que son completadas parcialmente en otras jurisdicciones; (ii) las certificaciones emitidas a través de centros locales y aquellas emitidas de manera independiente; y (iii) las certificaciones emitidas independientemente y aquellas actividades que, en la práctica, son informales conforme a los requisitos locales de registro, licenciamiento, tributación y seguros.

36. El caso también ilustra el papel dual de los operadores informales. Los instructores independientes pueden ejercer presión competitiva sobre los centros establecidos. Al mismo tiempo, pueden depender de un sistema de certificación para acceder a materiales de formación, reconocimiento profesional y la capacidad de emitir credenciales comercialmente valiosas. Por tanto, la informalidad puede afectar tanto la medición de la competencia como la evaluación de posibles conductas exclusorias por parte de una organización formal con mayor poder de mercado. Las conclusiones definitivas sobre la definición de mercado, las participaciones de mercado, la dominancia o la existencia de una infracción aún están pendientes, dado que la investigación continúa en curso.

4.3. Casos por objeto y por efectos

37. La importancia de identificar y medir la actividad económica informal depende de la teoría del daño aplicada bajo el derecho de la competencia. En el caso de los cárteles duros, tales como los acuerdos de fijación de precios, manipulación de licitaciones,

restricciones de producción o reparto de mercados, la Ordenanza Nacional de Competencia considera estas prácticas ilícitas. En contraste, para los acuerdos que no constituyen cárteles duros, la Ordenanza establece un umbral de exención basado en la participación de mercado, excluyendo de su aplicación aquellos acuerdos cuya participación de mercado no supere el 30%. En este tipo de casos, el principal desafío radica en identificar a los participantes y recopilar la evidencia necesaria.

38. En los casos de acuerdos analizados sobre la base de sus efectos, en las investigaciones por abuso de posición dominante y en muchas evaluaciones de concentraciones económicas, la medición del sector informal adquiere una relevancia particular. El tamaño y la capacidad de los proveedores informales pueden ser determinantes para establecer si una restricción produce efectos apreciables sobre la competencia, si una empresa posee poder de mercado, si la entrada al mercado es oportuna, probable y suficiente, y si una medida correctiva propuesta restablecerá efectivamente la competencia. En consecuencia, la magnitud de la informalidad puede influir en el resultado sustantivo del análisis de competencia, y no limitarse únicamente a complicar el proceso investigativo.

5. Aplicación de las normas de competencia

5.1. Los operadores informales son agentes económicos

39. El artículo 1.1(r) de la Ordenanza Nacional sobre Competencia define a un agente económico (undertaking) como una entidad en la medida en que realiza una actividad económica. Esta definición funcional no exige constitución jurídica, inscripción en el registro mercantil, un domicilio comercial fijo ni el cumplimiento de obligaciones tributarias o de licenciamiento. Por consiguiente, una persona que ofrezca bienes o servicios de manera independiente en Curazao puede ser considerada un agente económico. La condición de informalidad no constituye una exención de la aplicación de las normas de competencia ni, por sí sola, una infracción al derecho de la competencia.

5.2. Facultades para requerir información y limitaciones procesales

40. El alcance jurídico de las facultades para requerir información es amplio: el deber de colaboración se aplica a “cualquier persona”, incluidas tanto las personas naturales como las personas jurídicas. La práctica de aplicación de la ley publicada por la FTAC confirma que la falta de cooperación puede ser sancionada. En el caso de DCTA, una asociación registrada de taxistas incumplió reiteradamente los requerimientos de información formulados por la autoridad, y la sanción impuesta fue finalmente confirmada en apelación. En 2025, la FTAC impuso multas individuales a dos antiguos miembros de la junta directiva de la asociación de supermercados SUVECU, después de que se negaran a comparecer y proporcionar la información solicitada. Estos casos confirman que el deber de cooperación no se limita a la empresa investigada ni a quienes ocupan actualmente cargos directivos registrados.

41. En el caso de los operadores económicos informales, los principales obstáculos son de carácter práctico. Un operador puede no figurar en ningún registro, carecer de una dirección fija, cambiar sus datos de contacto o su nombre comercial con frecuencia, o no mantener registros contables fiables. Esto dificulta su identificación, la notificación de actuaciones, las comunicaciones necesarias para garantizar el debido proceso y la verificación de la información. Asimismo, cuando se desconoce el volumen de negocios de un operador, el cálculo de una multa proporcionada resulta más complejo. Por ello, puede

ser necesario recurrir a información obtenida de clientes, proveedores de servicios de pago, proveedores, plataformas digitales, asociaciones profesionales y registros objetivos de producción o actividad para reconstruir su actividad económica.

5.3. Política de priorización de casos de la FTAC

42. La política de priorización de casos publicada por la FTAC no distingue entre agentes económicos formales e informales. Esta política considera el interés de los consumidores, la importancia económica y social de la posible infracción, y si la intervención resulta eficaz y eficiente. Asimismo, la autoridad evalúa la probable disponibilidad de pruebas, las perspectivas de acreditar y poner fin a una infracción, si otra autoridad se encuentra en mejor posición para intervenir y los recursos necesarios para actuar.

43. La aplicación de un enfoque proporcional al sector informal tiene implicaciones importantes. Muchas empresas informales en Curazao son de pequeña escala, lo que significa que investigaciones intensivas en recursos dirigidas contra operadores individuales pueden tener un impacto limitado. Sin embargo, esto no justifica una exclusión generalizada del sector informal de las prioridades de aplicación de la ley. Por el contrario, podría justificarse la asignación de prioridad cuando los actores informales coordinan su comportamiento en el mercado o participan en un cártel duro, representan colectivamente una proporción significativa de la oferta, o son objeto de conductas exclusorias por parte de una empresa formal con poder de mercado. En última instancia, las prioridades de aplicación deben determinarse en función de la relevancia competitiva de la conducta y de su potencial perjuicio para los consumidores, y no según la condición de registro formal de la empresa.

6. Puntos de acción en materia de promoción de la competencia

44. La experiencia de Curazao sugiere que las autoridades de competencia necesitan evidencia complementaria para identificar a los agentes económicos y métodos fiables para medir indicadores específicos por sector. Las siguientes prioridades contribuirían a mejorar la eficacia de su actuación:

45. Crear un órgano permanente de colaboración interinstitucional. Un pequeño grupo de trabajo integrado por la FTAC, la oficina de estadística, las autoridades aduaneras, las entidades competentes en materia de licencias, las autoridades tributarias y de seguridad social, así como los reguladores sectoriales. El objetivo de este órgano sería identificar las bases de datos disponibles, los mecanismos legales de intercambio de información y las restricciones derivadas de la confidencialidad.

46. Desarrollar protocolos de datos específicos por sector. Estos protocolos deberían definir la unidad de medida, la asignación geográfica y el período de referencia. Por ejemplo, los volúmenes de certificaciones, los viajes de pasajeros, las reservas, las transacciones realizadas a través de plataformas, las importaciones, los permisos, las conexiones eléctricas o las compras de clientes podrían proporcionar información más útil que depender exclusivamente de los datos de facturación.

47. Facilitar la participación de operadores informales en las actividades de aplicación de la ley. Las empresas informales pueden mostrarse reticentes a presentar denuncias porque la divulgación de información podría exponer problemas de cumplimiento normativo no relacionados con la materia de competencia. Explicaciones claras sobre la confidencialidad, el alcance del mandato de la FTAC y el tratamiento confidencial de la

información pueden mejorar la denuncia de infracciones, preservando al mismo tiempo el debido proceso y los derechos de las partes investigadas.

48. Combinar la aplicación del derecho de la competencia con acciones de promoción orientadas a la formalización, como el programa “Mi NEGOSHI” del Departamento de Asuntos Económicos. Este programa ofrece servicios de apoyo tales como mentorías, servicios compartidos, capacitación y visibilidad para micro, pequeñas y medianas empresas. La FTAC puede respaldar este tipo de iniciativas explicando que el registro formal y una mayor organización empresarial facilitan el acceso al financiamiento, a los clientes y al apoyo público, además de mejorar la base de información necesaria para el desarrollo de la política de competencia. No obstante, las políticas de formalización siguen siendo responsabilidad de las instituciones gubernamentales competentes.

49. Fomentar que las empresas de cada sector se agrupen en asociaciones. Esto puede mejorar la comunicación, así como la calidad y disponibilidad de la información sectorial. Sin embargo, una mayor organización sectorial debe desarrollarse respetando plenamente el derecho de la competencia, garantizando que las asociaciones empresariales no se conviertan en plataformas para la colusión, la fijación de precios, el reparto de mercados u otras prácticas anticompetitivas. Por ello, deberían establecerse directrices claras sobre las actividades permitidas y prohibidas para las asociaciones sectoriales.

7. Conclusión

50. La Ordenanza Nacional sobre Competencia se aplica de manera funcional a las actividades económicas y faculta a la FTAC para solicitar información a cualquier persona, incluidos los operadores informales. Sin embargo, el principal desafío radica en identificar a dichos operadores y medir con precisión la escala y naturaleza de sus actividades. La disponibilidad de información fiable es esencial para definir los mercados relevantes, evaluar el poder de mercado, diseñar medidas correctivas eficaces y determinar sanciones apropiadas.

51. Para las pequeñas economías insulares, los errores de medición derivados de la omisión de la actividad económica informal pueden tener consecuencias significativas. Un número relativamente reducido de proveedores informales puede, no obstante, ejercer una presión competitiva importante. Sin embargo, las diferencias en calidad del producto, confiabilidad, escala o situación jurídica pueden limitar el grado en que proveedores informales y formales compiten directamente entre sí. Por ello, las autoridades de competencia no deberían ni ignorar la oferta informal ni asumir que es plenamente equivalente a la oferta formal. Un enfoque más sólido consiste en combinar evidencia específica del sector, indicadores basados en la producción y la triangulación de datos para evaluar la verdadera relevancia competitiva de los mercados informales.

52. La investigación en curso sobre el sector del buceo recreativo ilustra este enfoque. El número de centros de buceo registrados o afiliados no necesariamente captura la actividad de los instructores de buceo independientes, mientras que los volúmenes de certificación proporcionan un indicador más amplio, aunque todavía no suficientemente preciso, de la actividad del mercado.

53. La creación de un grupo de trabajo enfocado en la cooperación administrativa entre entidades, junto con protocolos de datos más claros orientados al desarrollo de una base de datos de alta calidad, permitiría a la FTAC transformar el análisis cualitativo de mercado en un análisis de competencia sólido y robusto.

Anexo: Lista práctica de verificación para casos con participación informal

1. Identificar la actividad económica y las personas que la realizan, independientemente de su forma jurídica o de su inscripción registral.
2. Determinar si los clientes consideran sustituibles las ofertas formales e informales, teniendo en cuenta factores como el precio, la calidad, la seguridad, la cobertura de seguros, la continuidad del servicio y los requisitos regulatorios.
3. Mapear todas las fuentes observables que contengan datos relevantes: registros, organismos sectoriales, plataformas, clientes, proveedores, registros de producción, autoridades públicas y solicitudes directas de información.
4. Seleccionar la unidad de producción o de datos más completa y documentar sus limitaciones; evitar depender exclusivamente de la facturación declarada cuando sea plausible la existencia de actividad oculta realizada en efectivo.
5. Aplicar triangulación de información en lugar de asignar estimaciones puntuales sin sustento a la oferta no observada.
6. Diseñar medidas correctivas y sanciones que puedan dirigirse, monitorearse y ejecutarse respecto de personas identificables, respetando al mismo tiempo las garantías del debido proceso.

Referencias

- Carolina, M. G. L. and L. Pau (2007), The Shadow Economy in the Netherlands Antilles. Social and Economic Studies, 56(4), pp. 46-81.
- Fair Trade Authority Curaçao (2018), Cooperation Protocol between the Central Bank of Curaçao and Sint Maarten and the FTAC. Protocol
- Fair Trade Authority Curaçao (2020), Policy Rule on Priorities in Enforcement Investigations. Priorities policy
- Fair Trade Authority Curaçao (2021), Decision concerning DCTA's breach of the duty to cooperate. DCTA decision
- Common Court of Justice (2024), appellate judgment confirming the DCTA fine, ECLI:NL:OGHACMB:2024:78. Judgment
- Fair Trade Authority Curaçao (2024), Report on the food sector study. Sector report
- Fair Trade Authority Curaçao (2025), Personal fines for non-compliance with the duty to cooperate in the food-sector investigation. FTAC press release
- Government of Curaçao, Landsverordening inzake concurrentie, in particular Articles 1.1, 3.1-3.2 and 6.1-6.2. Consolidated text on FTAC website
- International Labour Organization (2012), Informal economy and atypical forms of employment. ILO resource
- Ministry of Economic Development of Curaçao (2024), Launch of Mi NEGOSHI Shared & Support Services. MEO announcement
- NAUI (2024), Instructor - Leadership. NAUI
- OECD (2026), Session I: Competition Law Enforcement in Informal Markets - Call for Contributions, DAF/COMP/LACCF(2026)1. OECD call

PADI (2025), Why and How to Cross Over to PADI. PADI

SDI/TDI (undated), Independent Instructors Should Consider Operating as a Training Facility. SDI/TDI

SSI (2022), SSI EMS 202208.15, instructor affiliation with a Training Center. SSI training material