



EL PAPEL DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA FRENTE A LA ECONOMÍA INFORMAL

Eduardo Pérez Motta y Georgina Santiago Gatica

El papel de la política de competencia frente a la Economía Informal

Mayo 2021



Eduardo Pérez Motta

Economista, socio de SAI Derecho y Economía experto en competencia económica, regulación y comercio exterior. Fue presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica de México de 2004 a 2013 y presidente de la Red Internacional de Competencia Económica en 2012.



Georgina Santiago Gatica

Economista, experta en competencia y regulación económicas y estudios de mercado. Anteriormente, analista y directiva de alto nivel en las autoridades de competencia en México.

I. INTRODUCCIÓN

La Economía Informal puede tener varias acepciones dependiendo la materia de estudio. El término se acuñó en la década de los setentas¹ y de acuerdo con la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT o ILO por sus siglas en inglés) constituye “*un conjunto diversificado de actividades económicas, empresas y trabajadores no regulados o protegidos por el Estado*”². Esta definición no incluye actividades ilícitas. Originalmente se utilizaba para hacer referencia al empleo autónomo en pequeñas empresas no registradas, pero se ha ampliado para incluir también al empleo asalariado en trabajos no protegidos³.

La OIT estima que, en el mundo, 61% del total de trabajadores participan en la economía informal (2 mil millones de personas). Esta proporción es mayor en las economías en desarrollo (90%) y en las emergentes (67%); y significativamente más baja en las economías desarrolladas (18%). En la región de América Latina y el Caribe (ALC) la participación de la Economía Informal se estima en 58% del empleo total⁴⁻⁵.

Además, ALC es una de las regiones más afectadas por la pandemia causada por el COVID-19. La mayoría de los trabajadores pobres y vulnerables suelen realizar tareas manuales y trabajar en sectores como el comercio minorista, los restaurantes, los hoteles, los servicios, las manufacturas, el transporte y la construcción. Como referencia, 42% de los trabajadores de los servicios sociales y 62% de los trabajadores

1 En 1972, una Misión de Empleo de la OIT en Kenia analizó por primera vez las actividades económicas fuera de la economía formal utilizando el término “sector informal” que había sido acuñado por el economista Keith Hart (1970) en un estudio anterior de las actividades económicas en Ghana.

2 OECD e ILO, “Definiciones de economía informal, sector informal y empleo informal”, en *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, (Paris: OECD Publishing, 2019), <https://doi.org/10.1787/103bf23e-en>.

3 De manera menos estandarizada, la “informalidad” ha sido discutida usando otros términos como actividades no registradas, ocultas, sombra (*shadow*) o subterráneas.

4 ILO, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Tercera edición*, (2018), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf.

5 Independientemente de las diferencias en las definiciones que puedan existir, la informalidad es importante en los mercados de América Latina y el Caribe y afecta negativamente a la economía y al proceso competitivo (OECD, *Latin American and Caribbean Competition Forum, Summary Record. Buenos Aires, Argentina: Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee*, (2018), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF/M\(2018\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF/M(2018)1/en/pdf)).

del comercio y las ventas al por menor, los restaurantes y los hoteles son informales. Todas estas actividades que se encuentran entre las más afectadas por la crisis de COVID-19⁶.

Esta crisis económica tiene un impacto muy fuerte en los mercados de la región y, especialmente, en el segmento informal, ampliando las brechas en las condiciones laborales y sociales. Ha causado que parte de la fuerza laboral haya perdido su empleo formal o hayan reducido su participación en él, y se encuentren desempleados, empleados parcialmente, se hayan convertido en trabajadores independientes⁷ o se han sumado a la economía informal⁸. La pandemia ha provocado la mayor contracción de la región en los últimos 100 años, con la pérdida de 47 millones de puestos de trabajo en el segundo trimestre de 2020⁹. Estos efectos pueden incrementarse ante la adopción de regulaciones que encarezcan el costo de entrar y permanecer en el sector formal.

Como resultado, un acumulado de más del 50% (y aumentando) de las personas que trabajan, lo hacen en la economía informal. La magnitud y el crecimiento de la Economía Informal reduce la productividad en una economía y, en última instancia reduce el bienestar de las sociedades, pues las personas que participan de estas actividades se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica, tienen empleos de baja calidad asociados con muy baja o nula protección social; se enfrentan a una mayor volatilidad en sus ingresos; y absorben en mayor proporción los efectos de las crisis económicas¹⁰.

Por otra parte, la actividad informal distorsiona el análisis que realizan las autoridades de competencia en la aplicación de la ley, en particular en los procedimientos de investigación y la evaluación de fusiones y adquisiciones. Esto es así por la dificultad de medir adecuadamente el tamaño de los mercados relevantes al no poder medir con precisión la participación de la actividad informal en estos mercados.

De ahí la importancia para desarrollar estudios y mediciones que sirvan de evidencia y doten de notoriedad a las actividades informales en los mercados, haciéndolos más visibles y cuantificables para la evaluación y el diseño de las políticas públicas y los marcos regulatorios.

Frente a este fenómeno de creciente importancia, las autoridades de competencia pueden jugar un papel destacado, pues cuentan con herramientas analíticas apropiadas para identificar y evaluar las características y la importancia relativa de las actividades informales en los mercados. Esta información, a su vez, puede contribuir a generar una mayor colaboración en su estudio; así como a mejorar la implementación y el diseño de regulaciones y políticas más efectivas y adecuadas para atender sus causas y efectos.

6 Álvaro Altamirano, Oliver Azuara y Stephanie González, "¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posibles escenarios para América Latina y el Caribe", *Banco Interamericano de Desarrollo* (abril, 2020), <http://dx.doi.org/10.18235/0002301>.

7 El término «empleo independiente» se refiere a los "trabajadores independientes sin empleados" y a los "trabajadores por cuenta propia" como se definen, respectivamente, en la Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo adoptada por la 20.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 2018, y la Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE) adoptada por la 15.ª CIET en 1993. Este término no incluye a los empleadores (trabajadores independientes con empleados). En esta categoría se pueden encontrar, por ejemplo, los empleos generados en plataformas digitales de trabajo colaborativo.

8 ILO, *Labour Overview in times of COVID-19: Impact on the labour market and income in Latin America and the Caribbean, Second Edition. Technical note* (septiembre, 2020), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756697.pdf.

9 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) e ILO, "Employment situation in Latin America and the Caribbean. Employment trends in an unprecedented crisis: Policy challenges", *United Nations* (noviembre, 2020), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_760452.pdf.

10 OECD, *Informality & Social Inclusion in the Times of COVID-19. OECD-LAC Virtual Social Inclusion Ministerial Summit, Session 1* (2020), <https://www.oecd.org/latin-america/events/lac-ministerial-on-social-inclusion/2020-OECD-LAC-Ministerial-Informality-and-employment-protection-during-and-beyond-COVID-19-background-note.pdf>.

Este documento se estructura en tres partes. Primero, se identifican las características relevantes de la Economía Informal para evaluar las condiciones de libre competencia y competencia en los mercados e identificar las barreras que limitan o impiden el acceso a las actividades formales. Segundo, se describen las acciones realizadas por las autoridades de competencia en la región de ALC para incorporar las actividades informales a su análisis. Finalmente, se identifican las áreas en que las autoridades de competencia pueden contribuir para desarrollar un marco legal y de políticas públicas más adecuado y efectivo.

II. DEFINICIONES DE INFORMALIDAD

La Economía Informal es un término en evolución y adecuaciones constantes, debido a sus numerosas causalidades posibles y las dificultades técnicas para su identificación y cuantificación debido a su movilidad y falta de visibilidad. A la par, se han acuñado y definido los términos de “sector informal”, “empleo en el sector informal” y “empleo informal” que, aunque se relacionan entre sí, no son intercambiables.

A manera de referencia, el Cuadro 1 presenta una lista de las definiciones utilizadas para definir la economía informal e ilustra la diversidad de criterios relacionados empleados para mediciones macroeconómicas, tomando como ejemplo las empleadas por la ILO y aquéllas desarrolladas en México por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Cuadro 1. Definiciones de la informalidad

Definición	Criterios
OIT	Economía Informal.- Todas las actividades económicas de trabajadores o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes. ^{1/}
INEGI/OIT	Ocupación en el sector informal.- Todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares. ^{2/}
INEGI	Para mediciones de censos económicos, corresponde solo a negocios con menos de 5 personas ocupadas, un único establecimiento, sin gastos por servicios contables, legales, de administración, asesoría comercial, mercadotécnica. ^{3/}

Fuentes: 1/ Conferencia Internacional del Trabajo 2002; 2/ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI, México - Cuentas Nacionales; 3/ INEGI - Censos Económicos. En todas las definiciones, sólo se consideran actividades lícitas.

Como se observa, las definiciones y las mediciones asociadas se han desarrollado con un enfoque laboral, principalmente bajo los esfuerzos de la ILO y la OECD para armonizar las estadísticas que puedan captar su participación en la economía. Si bien los esfuerzos internacionales han generado referencias para medir la Economía Informal, aún se requiere abundar en su estudio, para generar evidencia que sustente el diseño de políticas que atiendan tanto sus causas como sus efectos. Además de este gran esfuerzo por generar estadísticas generales, se requiere de estudios que puedan identificar y evaluar en su heterogeneidad las actividades de la economía informal.

III. CAUSALES Y EFECTOS DE LA FORMALIDAD

La decisión de un agente económico (empresa o individuo) de operar en la economía informal resulta de sopesar los costos de cumplir con las normas y reglamentos legales y los beneficios que ello genera¹¹.

Las causales de la informalidad pueden ser estructurales, legales, institucionales o de comportamiento. Su importancia relativa puede variar entre mercados y estos factores pueden reforzarse mutuamente¹².

Uno de los elementos más relevantes para decidir operar en la formalidad es la existencia de instituciones gubernamentales con alta efectividad para detectar incumplimientos y evasiones en el cumplimiento de las regulaciones. Otro factor relacionado es la calidad de las regulaciones. Las reglas claras y los bajos costos (incluido el tiempo requerido) de cumplimiento alientan a las empresas a cumplir con la ley. En caso contrario, aumentan probabilidades de incentivar el crecimiento de las actividades informales.

Cuando las empresas operan formalmente tienen un mejor acceso al crédito que les permite hacer inversiones en capital y crecimiento para, en consecuencia, operar de manera más eficiente mediante el aprovechamiento de economías de escala y de alcance. También cuentan con el acceso a las autoridades e instancias judiciales para hacer cumplir las protecciones y garantías legales, así como de contratos formales.

La calidad de las reglamentaciones y de la supervisión del cumplimiento repercute en los cálculos de costos y beneficios que alientan o desalientan la participación de las empresas en la economía formal. Las reglamentaciones existen para brindar protección a los trabajadores, las empresas y las inversiones, así como seguridad pública¹³.

Cuando las regulaciones son ineficientes o inadecuadas pueden obstaculizar la actividad empresarial y el crecimiento de las empresas. Las normas onerosas pueden impedir el acceso a las actividades formales o provocar la salida de estas actividades, cuando los beneficios no son suficientes para incentivar su entrada o permanencia¹⁴.

El Banco Mundial, en el proyecto *Doing Business*, ha identificado 10 indicadores para clasificar las economías según la facilidad para hacer negocios. El Cuadro 2 considera estos indicadores y describe los costos que implican y pueden incidir en la decisión de incorporarse o mantenerse en la Economía Informal.

Cuadro 2. Costos y beneficios asociados con la informalidad

Concepto	Descripción	Ejemplos
Costo de entrada		
Apertura de un negocio	Costos de apertura de un negocio.	Constitución ante notario, inscripción ante el sistema tributario.
Permisos de construcción	Costos para obtener permisos de construcción.	Permiso de uso de suelo, proyecto de obra.
Obtención de electricidad	Costos para obtener electricidad y calidad del suministro.	Trámites para contratar servicio eléctrico.

11 OECD, *Competition Policy and the Informal Economy*. Paris: Global Forum on Competition, Policy Roundtables (2009), <https://www.oecd.org/daf/competition/44547855.pdf>.

12 OECD e ILO, "Definiciones de economía informal, sector informal y empleo informal".

13 Banco Mundial, "Informe Doing Business 2020: mantener el ritmo de las reformas para mejorar el clima de negocios". World Bank Group, disponible en <https://espanol.doingbusiness.org/>.

14 Ana María Oviedo, Mark Thomas y Kamer Karakurum-Özdemir, "Economic Informality, Causes, Costs, and Policies—A Literature Survey", *World Bank Working Paper* 167, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/567571468331805356/pdf/503600PUB0Box3101OFFICIAL-0USE0ONLY1.pdf>.

Concepto	Descripción	Ejemplos
Costo de permanencia		
Pago de impuestos	Costos para pagar impuestos.	Asesoría fiscal.
Beneficios		
Facilidad de crédito	Facilidad de préstamos.	Menos requisitos para obtener un préstamo.
Cumplimiento de contratos	Acceso a la justicia en caso de disputa comercial.	Acudir a cortes por incumplimiento.
Resolución de la insolvencia	Acceso a la justicia para recuperar la deuda en situación de insolvencia.	Exigir el pago de una deuda.

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*.

Las investigaciones del Banco Mundial (*Doing Business*) han mostrado, además, que existe una correlación entre un índice de indicadores que reflejan la facilidad de hacer negocios y el tamaño del sector informal. La disminución en el costo de hacer negocios reduce el tamaño del sector informal, al alentar a las empresas a unirse a la economía formal.

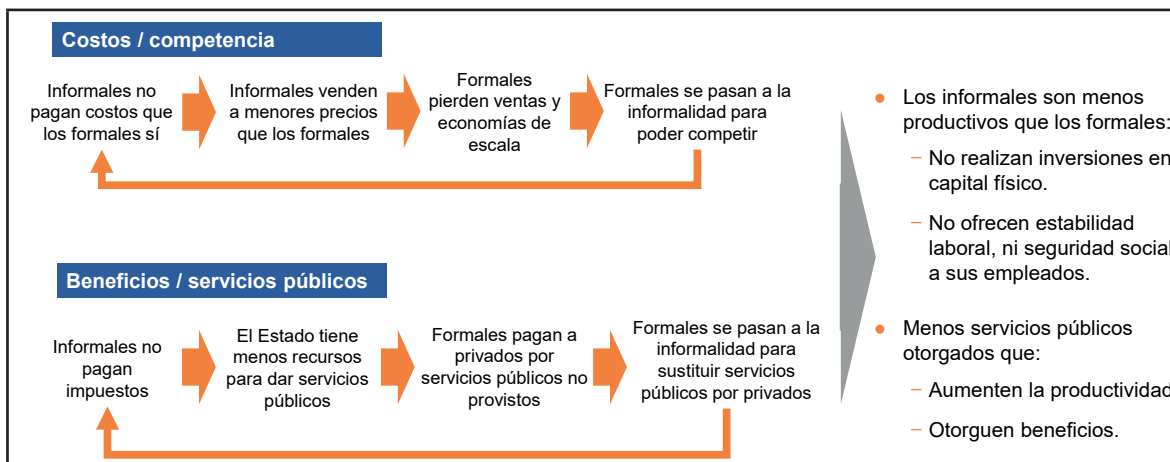
Diversos estudios identifican las posibles causas de las actividades económicas informales¹⁵ que incluyen:

- Regulaciones gravosas (altos costos de entrada, regulaciones laborales estrictas, altos impuestos, procedimientos complicados y otros).
- Baja calidad institucional (corrupción, estado de derecho débil, falta de rendición de cuentas y otros).
- Bajo capital humano.
- Alta desigualdad económica.
- Baja confianza en las instituciones.
- Baja calidad y disponibilidad de los servicios públicos (infraestructura, protección social).
- Falta de acceso a recursos productivos (ej. tierra, créditos y tecnologías).
- Baja vigilancia y aplicación de la ley.

Cuando los costos de participar en la economía formal son tan altos que exceden la capacidad de escala viable de las personas, se vuelven una barrera a la entrada que impiden el acceso a los beneficios. O bien, si un aumento en los costos de cumplimiento supera los beneficios, causando la salida de las actividades formales.

¹⁵ Oviedo, Thomas y Karakurum-Özdemir, "Economic Informality, Causes, Costs, and Policies—A Literature Survey"; y OECD, *Competition Policy and the Informal Economy*.

Gráfica 1. Riesgos asociados con la informalidad



Fuente: Elaboración propia con base en (OECD & ILO, 2019).

En ausencia de intervenciones oportunas y adecuadas para atender las causas y los efectos de las actividades informales, existe el riesgo de que se genere un círculo vicioso alimentado por la existencia de costos excesivos y/o pocos beneficios que, en última instancia impacten negativamente en el crecimiento y el bienestar de la sociedad.

La literatura sostiene que la actividad económica informal tiene varios posibles costos económicos:

- Escalas de producción y uso de fuerza laboral subóptimas.
- Baja inversión.
- El problema del “free rider” (ej. uso excesivo de bienes públicos y baja recaudación de impuestos).
- Baja innovación.
- Alta exposición frente a las crisis económicas.
- Baja o nula protección de las normas básicas de seguridad, salud y capacitación.

Diversos estudios han documentado que la menor productividad en las actividades económicas informales reduce la productividad general de la economía, la producción económica agregada y el crecimiento. Estos efectos aumentan a medida que las actividades informales aumentan su participación.

Ante estos riesgos para el crecimiento y el desarrollo eficiente de las actividades económicas agregadas, se requieren esfuerzos coordinados en todos los ámbitos de la política y las regulaciones económicas para reducir las causas de la economía informal.

IV. INCORPORAR LAS ACTIVIDADES INFORMALES EN LAS EVALUACIONES DE LOS MERCADOS

En una dimensión abstracta o conceptual, las leyes de competencia económica tutelan el desarrollo eficiente de las actividades de mercado. De tal manera que la evaluación de concentraciones y la investigación de conductas pueden incluir las actividades informales en los mercados.

La existencia de actividades informales y sus alcances en los mercados inciden de manera importante en los resultados de estos procedimientos. Omitir su inclusión en el análisis puede conducir a definiciones estrechas de los mercados y la consecuente sobreestimación de las participaciones de los agentes económicos formales.

En los mercados donde las actividades económicas tienen un alto componente de economía informal, limitar el análisis únicamente al sector formal puede conducir a una concepción errónea sobre la capacidad de los agentes económicos formales para determinar las condiciones de competencia en los mercados. Como resultado, las autoridades de competencia pueden incurrir en un error tipo I (un falso positivo) y acreditar efectos anticompetitivos cuando en realidad no existan, dando como resultado la imposición de medidas que restrinjan injustificadamente la capacidad de competir de los participantes formales.

Algunas autoridades de competencia económica en ALC han incluido en sus procedimientos la evaluación de las actividades informales en los mercados. Por ejemplo, en México se investigaron y sancionaron dos acuerdos colusivos que incluyeron a participantes formales e informales¹⁶. Por su parte, Argentina condujo un estudio en el mercado de hierba mate y otro en el mercado de la carne de res en los que incluyó las actividades informales e identificó las regulaciones que generaban los riesgos de distorsiones en los mercados¹⁷.

Sin embargo, la inclusión de las actividades informales aún no constituye una práctica consistente en las evaluaciones de los mercados en los procedimientos legales. Aquí se observa un área de oportunidad para la aplicación de las leyes de competencia. Tienen las herramientas para incluir en el estándar y la metodología de análisis la identificación de las actividades informales y evaluar sus causas y sus efectos en las condiciones de competencia en el mercado.

Además, las autoridades de competencia económica, con base en la metodología desarrollada para la definición y evaluación de las condiciones de competencia en los mercados, tienen la capacidad de analizar caso-por-caso la importancia relativa de las actividades informales en los mercados. Con esta aproximación, pueden aportar información y elementos granulares que contribuyan a identificar y dimensionar las principales condiciones estructurales, regulatorias y conductuales que caracterizan a las actividades informales en los mercados.

V. EL PAPEL DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES INFORMALES

La economía informal abarca una enorme diversidad de situaciones y fenómenos, por lo que su estudio requiere de análisis caso por caso que pueda capturar tanto los elementos comunes y sistémicos, como las heterogeneidades en cada mercado.

En este contexto, la política, la legislación y las autoridades de competencia económica tienen un papel importante por desempeñar pues, como pocos instrumentos económicos, tienen jurisdicción sobre todas las

16 Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), *Expediente IO-004-2012, Práctica Monopólica Absoluta en el Transporte de Pasajeros del Estado de Chiapas* (2018), https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/EXC_20180510_IO_004_2012_BGHR.pdf; y COFECE, *Expediente DE-031-2017, Prácticas Monopólicas Absolutas en la venta de tortillas a domicilio* (2019), <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V308/0/4880101.pdf>.

17 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), *Análisis de las condiciones de competencia en el sector yerbatero argentino* (2017), https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sector_yerbatero_argentino_1.pdf; y CNDC, *Mercado Argentino de la Carne Vacuna* (2017), https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cndc_resumen_mercado_de_la_carne_vacuna.pdf.

actividades económicas, incluidas las informales. Además, acumulan una amplia experiencia y metodologías robustas para identificar, definir y medir las actividades económicas y sus participantes. También cuentan con una sólida colaboración internacional, que les permite buscar la evaluación comparativa de sus acciones, el intercambio de conocimientos y la armonización de criterios y metodologías.

De ahí que las autoridades de competencia pueden contribuir, a través del análisis de casos y la realización de estudios de mercados, a desarrollar mediciones y generar información que doten de notoriedad y visibilidad a las actividades informales en los mercados, así como de recomendaciones para el diseño de políticas públicas y regulaciones.

El análisis en materia de competencia económica puede generar información y evidencia novedosa y de alto impacto sobre:

- La dinámica competitiva entre las actividades formales e informales dentro del mercado analizado, o segmentos de ellos, y mediciones caso-por-caso de tamaño;
- La existencia de conductas anticompetitivas que involucren a participantes de las actividades informales (como responsables y afectados) y la medición de sus impactos, fortaleciendo el estado de derecho;
- Las regulaciones que pueden constituir barreras regulatorias y económicas a la entrada o la permanencia en las actividades formales, esto es, las barreras que pueden explicar la existencia de la economía informal; y
- La emisión de opiniones a terceras autoridades reguladoras para remover las barreras que limitan o impiden la formalización de las actividades económicas en los mercados, y para incluir en los procesos de mejora regulatoria consideraciones específicas sobre las actividades informales para formular y evaluar medidas eficaces que apoyen la transición a la formalidad.

Así, la participación de las autoridades de competencia puede incluir desde el estudio, la medición y el diagnóstico de las actividades informales en los mercados, hasta la propuesta de medidas que atiendan las causas de la informalidad.

VI. ASPECTOS DE LA DINÁMICA COMPETITIVA ENTRE ACTIVIDADES FORMALES E INFORMALES

La importancia relativa de las actividades informales puede variar entre los países y las regiones. Suele presentarse con mayor frecuencia en mercados que ofrecen productos homogéneos y servicios no especializados; y en los que la entrada, la salida y la evasión de regulaciones son de bajo costo. Existen mercados donde la informalidad suele ser la excepción (ej. banca y telecomunicaciones). Sin embargo, en otras actividades, como la agricultura, el comercio minorista y la construcción residencial, la informalidad es mucho más común.

De manera ilustrativa, en 2019 en la Ciudad de México las actividades informales que pueden competir con las actividades formales¹⁸ se concentran en el comercio en mercados y en la vía pública (13.05% del total),¹⁹

18 Se excluyen las personas trabajadoras del hogar y trabajadoras en domicilio.

19 Las participaciones se estiman sobre el total de las personas empleadas en actividades informales.

así como en la construcción (14.24%) y el transporte (13.81%)²⁰. En la región de ALC, 42% de los trabajadores de los servicios sociales y 62% de los trabajadores del comercio y las ventas al por menor, los restaurantes y los hoteles son informales²¹.

En estas actividades, los participantes informales compiten con los formales, principalmente en el segmento de bajo costo. Ellos pueden reducir sus costos evadiendo el cumplimiento de obligaciones fiscales y regulatorias (ej. sanitarias y de seguridad), y laborales. Otras ventajas, por ejemplo, en el comercio al detalle, pueden consistir en la movilidad. Los participantes del comercio formal no pueden replicar estas condiciones.

En las actividades informales, suele haber pocas barreras de entrada lo que incentiva la entrada de múltiples participantes de baja escala. Por el lado de la demanda, en algunos casos, los consumidores pueden ser indiferentes entre acudir a un punto de venta informal y uno formal, a pesar de las diferencias (ej. instalaciones físicas y medios de pago). Por lo tanto, las empresas informales pueden actuar como una importante fuente de presión competitiva sobre las empresas formales y pueden reducir la posición de mercado de los Agentes Económicos formales. La entrada de las empresas informales también puede dar lugar a un aumento de la variedad y la conveniencia de los productos que se venden en el mercado.

A su vez, las empresas formales son más productivas que las informales, debido a las economías de escala y alcance, el acceso al capital y la tecnología y los métodos más avanzados de producción y distribución. También pueden beneficiarse de contratar o adquirir como insumos los bienes y servicios producidos por actividades informales.

Como resultado, las empresas formales y las informales tienen ventajas y limitaciones para competir, principalmente en el segmento de bajo costo de los mercados. Al incorporar estas consideraciones y otras pertinentes, las actuaciones de las autoridades de competencia podrán ser más efectivas al definir los mercados, identificar la existencia de poder sustancial de mercado y evaluar el impacto de las conductas anticompetitivas.

Además, estas evaluaciones pueden identificar los efectos de las actividades informales en el desempeño eficiente del mercado. Por ejemplo, los agentes económicos informales pueden acumular participaciones altas de mercado, incluso cuando son menos eficientes en general. Las empresas informales también pueden socavar los incentivos de las empresas del sector formal para innovar al falsificar e infringir los derechos de propiedad intelectual o industrial.

VII. RETOS EN LA EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES INFORMALES

De la revisión de las actividades de las autoridades de competencia económica en la región de ALC, se identifica que han mostrado una limitada actividad en lo concerniente a la incorporación de las actividades informales para efectos de la aplicación de la ley²². Si bien existen limitaciones reales para obtener la información y para realizar las actuaciones formales requeridas, también se identifica que metodológicamente no incorporan siquiera la mención de la existencia de las actividades informales en sus análisis.

20 José Luján y Joann Vanek, "Personas trabajadoras en empleo informal en México: Un panorama estadístico". WIEGO, Nota estadística N° 22 (junio, 2020), https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/WIEGO_Statistical_Brief_N22_Mexico_ES.pdf.

21 Altamirano, Azuara y González, "¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posibles escenarios para América Latina y el Caribe".

22 OECD, *Competition Policy and the Informal Economy*; y OECD, *Latin American and Caribbean Competition Forum. Summary Record*.

La evaluación de los mercados, en materia de competencia económica, puede enfrentar dificultades para medir el tamaño de las actividades informales y sus participaciones de mercado. Además, los agentes económicos que participan en las actividades informales no cuentan con domicilios fijos o pueden cambiarlos fácilmente, lo que impide u obstaculiza realizar las actuaciones formales en los procedimientos y los estudios. Al carecer de registros, también se dificulta la obtención de evidencia sobre las conductas y los mercados. En conjunto, estas condiciones obstaculizan la determinación de las participaciones de mercado, los ingresos y la imposición de multas.

No obstante, en distintas economías de ALC ya existe información estadística realizada por otras instituciones que pueden emplearse y complementarse en el análisis. Aún en ausencia de información cuantitativa, es posible evaluar e identificar si las actividades informales ejercen una presión competitiva para los agentes económicos en las actividades formales. Sobre todo cuando esos agentes económicos pueden ostentar altas participaciones de mercado.

Incluir estas consideraciones en el análisis de los mercados y sus participantes puede: (i) evitar subestimar el tamaño del mercado involucrado y sobrestimar las participaciones de los agentes económicos formales en él; (ii) crear información sobre las causas, las condiciones y los efectos de las actividades informales en los mercados; e (iii) identificar las principales barreras que propician las actividades informales (i.e. encarecen el costo de entrar o permanecer en el ámbito formal).

Un cambio en este sentido, se reitera, podrá dotar de mayor notoriedad a las actividades informales y sus efectos en las actividades formales y la economía en su conjunto. Esto también reduce la presión política que generan aquéllas empresas formales que enfrentan la competencia de agentes económicos informales cuyas ventajas están principalmente sustentadas por el incumplimiento de diferentes obligaciones fiscales y regulatorias.

VIII. ABOGACÍA Y CULTURA DE LA COMPETENCIA

Las autoridades de competencia en ALC tienen la atribución de realizar y publicar estudios, recomendaciones y opiniones no vinculantes en materia de competencia. Al amparo de estas atribuciones, han realizado diversos estudios que incluyen las actividades informales. A través de estudios de mercado han identificado y explicado las características de las actividades informales, sus causas y sus repercusiones en el desarrollo de los mercados²³.

Como parte del proceso de evaluación de las condiciones de libre competencia y competencia en los mercados, las autoridades de competencia han evaluado las barreras económicas y normativas que limitan la incorporación de los participantes informales en las actividades formales y las que pueden obstaculizar su permanencia en ella. Uno de sus efectos más prometedores es el de contribuir a reducir los costos de la formalidad y, por ende, la informalidad.

Las autoridades de competencia también buscan que las condiciones de competencia de los distintos jugadores sean similares, es decir, que el suelo en el que se da el juego competitivo esté parejo. No incluir las actividades informales cuando éstas tienen un tamaño y efectos significativos en las condiciones de los mercados, puede conducir a conclusiones erróneas sobre las actividades formales y sus participantes. En

23 OECD, *Competition Policy and the Informal Economy*; y OECD, *Latin American and Caribbean Competition Forum. Summary Record*.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Eduardo Pérez Motta y Georgina Santiago Gatica, "El papel de la política de competencia frente a la Economía Informal", *Investigaciones CeCo* (mayo, 2021),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile