



Elementos para innovar las políticas para las mipymes y la defensa de la competencia, a la luz de los desafíos impuestos por la pandemia y la recuperación económica

En el marco del proyecto “Global Initiative towards post-Covid-19 resurgence of the MSME sector”, CEPAL y UNCTAD dieron vida al Primer Diálogo Regional entre autoridades de las microempresas y pymes y de defensa de la competencia (agosto 2020). En esa ocasión se subrayó la importancia de generar oportunidades de intercambio entre estas entidades, con el propósito de estimular el aprendizaje recíproco. Se expusieron algunos ejemplos sobre la manera en que estas dos áreas de las políticas de apoyo al desarrollo productivo han reaccionado frente a la crisis sanitaria determinada por la pandemia del Covid-19 y cómo se estaban preparando para apoyar la reactivación económica post pandemia.

Con el propósito de profundizar el análisis de las experiencias y conocer las buenas prácticas desarrolladas por las autoridades responsables de las dos áreas de la política, la CEPAL puso en marcha una labor de estudio que involucró a una decena de países de la región.

Los principales resultados de estas investigaciones serán presentados y discutidos en el Segundo Diálogo Regional que se realizará el 25 de marzo de 2021. A continuación, se sintetizan algunos de los principales hallazgos que serán expuestos en este encuentro.

La política de apoyo a las Mipymes para enfrentar la emergencia y preparar la recuperación

Para conocer sus experiencias en la implementación de medidas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) en el contexto de la pandemia del COVID-19, entre octubre y noviembre de 2020, se realizaron entrevistas a las autoridades Mipyme de nueve países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Uruguay).

Sobre esta base se analizó un conjunto de 180 medidas, que han sido clasificadas en cuatro áreas, según sus objetivos generales y que a continuación se sintetizan:

Área	Objetivos generales	Medidas
Liquidez	Mantener la liquidez en el corto plazo: estas medidas incluyen la postergación de pagos de servicios básicos, cargas tributarias, contribuciones patronales y obligaciones crediticias	47
Empleo	Protección del mercado laboral: estas medidas contemplan el pago por parte del Estado de una parte de los salarios y aportes patronales, normas para limitar los despidos, así como la flexibilización en los términos contractuales (reducciones de jornada o suspensión de contratos)	38

Apoyo a la producción	Fomentar la producción de bienes y servicios: estas medidas consideran especialmente el apoyo al emprendimiento y la innovación en soluciones para enfrentar la pandemia, así como acciones para impulsar la reactivación de actividades (protocolos bioseguridad, plataformas de venta en línea, entre otras). Se incluye también la simplificación de trámites.	39
Financiamiento	Facilitar el acceso a crédito: entre las medidas consideradas en este grupo, se incluyen programas nuevos y programas existentes que han experimentado ajustes significativos en relación con los montos de los créditos, requisitos de acceso, ampliación de plazos de pago, entre otros. Fueron considerados tanto líneas de crédito especiales, como fondos de garantía.	56

Fuente: elaboración propia en base a la actualización de información oficial de las medidas a diciembre 2020.

Si bien las agendas de los países mantendrán inevitablemente diferencias que reflejan las especificidades nacionales, emergen también aspectos comunes que vale la pena destacar porque pueden ser el terreno para generar una intensa y sostenida colaboración entre las instituciones de la región, basada en el intercambio y asistencia recíproca.

En los programas productivos tres son las áreas que resultan especialmente relevantes en miras a la reactivación económica:

- Apoyo a la incorporación de tecnologías digitales: en el momento en que las políticas de fomento transitan desde las simples acciones de sensibilización y alfabetización primaria, a acciones más complejas para profundizar los procesos de adopción digital, los campos de colaboración regional entre las instituciones de fomento se amplían. Los desafíos de la nueva economía digital plantean problemáticas que pueden ser enfrentadas más eficazmente mediante acciones concertadas. En este plan, es especialmente relevante analizar las exigencias normativas y estratégicas que surgen con la profundización de la economía de datos y la consolidación de las plataformas digitales como medios para la generación de nuevos servicios a la producción.
- Estímulos para la formalización de las empresas: la necesidad de contar con registros actualizados de las empresas ha resultado vital durante la pandemia y las medidas adoptadas para estimular su formalización han sido fuertemente estimulados por las apremiantes necesidades que demanda la crisis. Más allá de la emergencia, sin embargo, queda abierto un problema estructural relacionado con la bajísima productividad de las microempresas. Sin medidas que consigan una reducción de la brecha de productividad laboral relativa entre este segmento y los núcleos productivos más desarrollados, los procesos de formalización serán estériles y posiblemente transitorios.
- Protocolos de bioseguridad: considerando un escenario probable de convivencia aún por largo plazo con el virus, el diseño y la implementación de normas técnicas que garanticen la producción segura es una condición esencial para la reactivación económica. Más allá de las especificidades de la crisis actual, la construcción de competencias en esta área puede sentar las bases para avanzar hacia la generación de ambientes productivos más seguros y sostenibles.

También hay señales que sugieren un viraje en el modo de hacer las políticas, desde métodos rígidos de gestión, hacia una modalidad adaptativa que permita ajustar las modalidades de intervención, a partir de una lectura permanente de la evolución de la realidad en la que se opera.

Elementos clave de este proceso son la responsabilización y fortalecimiento de las instituciones públicas, la profundización de los lazos de diálogo y colaboración con el sector empresarial y la

consolidación de las dinámicas de descentralización que den espacio a la participación de los actores locales y regionales. En estos ámbitos el desarrollo de las redes de contactos e intercambio entre los principales actores que lideran las políticas de apoyo a las mipymes en la región podrían conformar un laboratorio dinámico de conocimientos y formación recíproca.

La política de competencia en pandemia y la recuperación de las Mipymes

El principal objetivo de las autoridades de competencia es garantizar el buen funcionamiento de los mercados y, en particular, evitar que los procesos de ajuste a las nuevas condiciones de la demanda provoquen guerras de precios o conductas predatorias (Cuarto Informe sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” CEPAL, 2021).

Durante la pandemia, la política de defensa de la competencia ha desempeñado un papel importante en la ayuda que varios países de la región han dado al sector productivo para adaptarse a las nuevas condiciones económicas. Entre sus principales acciones ha estado el permitir acuerdos temporales entre empresas de menor tamaño para reunir conocimientos técnicos y recursos, con el objetivo de contener el quiebre de empresas, apoyar la continuidad de las cadenas de suministro y potenciar la recuperación económica. De los siete países analizados, son cinco los que han adoptados medidas de esta naturaleza: Brasil, Chile, Colombia, Perú y México.

El otro foco de su accionar ha sido la transformación digital y los cambios que ésta puede provocar en la competencia. La pandemia ha acelerado la adopción de canales digitales y es muy probable que esta modificación en los hábitos de los consumidores se mantendrá después de la crisis. Esto, sumado a la intensificación de las “economías de alcance” y de dinámicas como la de “el ganador se lo lleva todo” (winner-takes-all), ha producido una marcada concentración de los beneficios, reforzando el auge de las plataformas digitales y de la dependencia de ellas de parte de muchas empresas que ofrecen bienes y servicios (Da Silva, De Furquim y Núñez, 2021).

Numerosos gobiernos de la región, así como instancias internacionales, en conjunto con el sector privado, trabajan de manera coordinada para generar normativa para regular las acciones de las plataformas, limitando los efectos anticompetitivos, sin inhibir la innovación, y, al mismo, generando un ambiente para todos los agentes económicos que acceden a ellas.

En este contexto, los datos se configuran como un activo intangible cada vez más relevante en el nuevo modelo de competencia. La protección de datos, de la privacidad y la garantía de la seguridad cibernética se vuelven, por lo tanto, funciones críticas para las autoridades involucradas.

Un aspecto clave para garantizar una efectiva competencia entre los actores que compiten en la esfera digital de la economía concierne al proceso de valoración de los datos.

Todos estos elementos han generado un esfuerzo significativo de modernización e innovación en materia de aplicación de políticas en mercados digitales. En este ámbito, en América Latina, destacan las siguientes iniciativas lanzadas por autoridades de competencia:

- CADE de Brasil ha desarrollado un interfaz llamado “Cerebro” que proporciona herramientas de minería de datos y automatiza el análisis a través de algoritmos creados anteriormente por investigadores y gestores de casos.

- La Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia ha desarrollado su herramienta llamada “Sabueso” para recolección de datos, monitoreo de precios y detección de conductas anómalas en los mercados digitales.
- La COFECE de México creó (2014) la Dirección General de Inteligencia de Mercados que incluye la unidad responsable de la recolección de evidencias digitales. La unidad utiliza herramientas como: el Apache Spark (para big data), web scraping (minería de datos), parallel computing; computación en la nube, y algoritmos de inteligencia artificial (machine learning).
- La Fiscalía Nacional Económica (FNE) de Chile creó la Unidad de Inteligencia cuyo objetivo es mejorar técnicas investigativas para la detección y persecución de carteles basado en ciencias de datos.
- La Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) de Costa Rica han desarrollado una hoja de ruta cuyo objetivo es la compra de hardware y software para análisis forenses digitales que será ejecutado en 2023.
- La Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM) de Ecuador está en el proceso de implementación de una herramienta digital que utiliza los grandes datos y la inteligencia artificial como principales insumos en la detección de cárteles digitales.