



Nota Conceptual

Diálogo de política regional UNCTAD-CEPAL sobre las políticas de competencia y las MIPYME, para la preparación de la Fase 2 de la Iniciativa Global para la recuperación del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en la etapa post COVID-19: Componente 2: Grupo F- Acceso a los mercados.

1. ANTECEDENTES

Esta actividad piloto para América Latina y el Caribe, liderada por la UNCTAD y la CEPAL es parte del Plan Estratégico General llamado “Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata a COVID-19”, y contribuirá específicamente al Pilar 3: “Respuesta económica y recuperación: protección de empleos, pequeñas y medianas empresas y trabajadores del sector informal”.

Al mismo tiempo, dicha actividad es parte del proyecto UN-DA titulado “Iniciativa global para la recuperación post-COVID-19 del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)”, y en particular, se inserta en el marco del Cluster F “acceso a los mercados” del componente 2 del proyecto. Este proyecto tiene como objetivo proporcionar asistencia práctica a los países que necesitan abordar rápidamente los desafíos específicos que enfrentan las MIPYME durante la crisis sanitaria. Incluirá varios componentes basados en los programas de creación de capacidad que actualmente ofrecen las agencias de Naciones Unidas para responder a las necesidades de recuperación posteriores al COVID-19.

El objetivo de este Cluster es identificar las barreras que las MIPYME de los países en desarrollo enfrentan para mejorar su competitividad y acceder a los mercados (internacionales y nacionales), proporcionándoles herramientas que les permitan superarlas.

2. CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA

El impacto de COVID19 en las MIPYMES de América Latina y las medidas de apoyo adoptadas, incluidas las medidas de política de competencia.

El COVID-19 ha llegado en un momento de lento crecimiento económico de América Latina y el Caribe. Según cifras de la CEPAL, la pandemia ha producido una paralización productiva que resultará en una fuerte contracción económica que se estima en -9.1% del PIB de la región. El comercio se desplomará aproximadamente el -23% en el valor de las exportaciones. La tasa de desocupación regional bordearía el 13,5%, alcanzando los 44.1 millones de personas, 18 millones de desempleados adicionales respecto a 2019 y un incremento de la pobreza de alrededor de 45.4 millones de personas equivalente a casi 40% de la población de la región. El alto nivel de informalidad que prevalece en los mercados laborales —54% del empleo total, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) - hace que el desarrollo de las MIPYME sea particularmente difícil



La crisis económica tiene sus orígenes tanto en la oferta como en la demanda. Las restricciones sociales han llevado a la suspensión total o parcial de las actividades productivas. Este efecto ha sido más fuerte en sectores cuyas actividades involucran aglomeración y proximidad física (turismo, entretenimiento, hoteles y restaurantes, transporte, servicios personales) y menos fuerte en aquellos considerados esenciales (alimentos, desinfectantes, artículos de limpieza, medicamentos y suministros médicos y equipo) aunque con una importante fragilidad.

Ha habido respuestas variadas en los países: medidas de salud, sociales, fiscales y monetarias. Éstas han tenido efectos: directos sobre la capacidad de reacción de los sistemas de salud e indirectos, sobre la contracción de la demanda global y las cadenas de suministro.

La mayoría de los países han adoptado paquetes fiscales para proporcionar apoyo temporal a los ingresos de los trabajadores formales y, en algunos casos (Brasil), trabajadores informales y dueños de negocios. Los gobiernos también han adoptado medidas para apoyar la supervivencia empresarial, siendo la provisión de liquidez a través de la postergación de pagos y la mejora del acceso al crédito las medidas más frecuentes. Dentro de una amplia variedad de acciones de apoyo, destaca la suspensión de pagos de contribuciones a la seguridad social (Brasil, Chile, Colombia, Guatemala); la postergación del pago de obligaciones tributarias así como de servicios básicos; la creación o ampliación de fondos de garantías para créditos, en ocasiones con foco en las MIPYME (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay); la inyección de fondos para facilitar el acceso al crédito (Argentina, Bahamas, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México). También se adoptaron medidas para evitar despidos, como la flexibilización de las condiciones laborales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay) y, en ocasiones, subsidios para el pago de los salarios (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana).

Casi todos los países han anunciado líneas de crédito especiales para financiar el capital de trabajo de las MIPYME para que puedan permanecer en funcionamiento y pagar los salarios de sus trabajadores. Muchas de estas medidas se dirigen a los sectores más afectados, (el turismo), o sectores que son estratégicos para la seguridad alimentaria, (como la agricultura).

Las herramientas más utilizadas han sido las transferencias monetarias, en forma de subvenciones o subsidios, o de reducciones de impuestos o exenciones. Las MIPYME y los trabajadores independientes, las actividades relacionadas con el turismo (como hoteles y catering), las actividades culturales y el sector agrícola se encuentran entre los mayores beneficiarios de estas medidas.

combinación de shocks plantea un desafío socioeconómico a los países de la región para relanzar sus economías y gestionar la importancia de la digitalización, por esta crisis que, sin duda, afectará seriamente a las cadenas globales de valor pero también a las regionales. Para enfrentar las demandas que surgen de la emergencia se requiere de un balance entre la falta de espacio fiscal y la necesidad de nuevos flujos de capital para enfrentar.

a) MIPYME en América Latina: ¿cómo han sido impactadas por la crisis?

Las estructuras económicas de la región se caracterizan por la presencia de un gran número de MIPYME y pocas grandes empresas, principalmente en los sectores de recursos naturales, y el mercado no



genera incentivos específicos para estimular las empresas de menor tamaño a que se desarrollen en sectores con alta intensidad de capital.

Aunque, en este escenario, la crisis afecta a todas las empresas, el impacto será mucho mayor para las MIPYME, debido a su gran participación en la estructura empresarial de la región, con cierres comerciales generalizados y pérdida de empleos. La CEPAL estima que más de 2.7 millones de empresas formales de América Latina y el Caribe cerrarán con una pérdida de 8.5 millones de empleos, sin incluir los despidos realizados por empresas con capacidad para permanecer en el negocio.

La recuperación demandará una política fuerte y decidida de apoyo, especialmente centrada en la innovación tecnológica, que se enmarque en una estrategia de cambio estructural y que le permita a las MIPYME ser más competitivas. Uno de los ejes principales de dicha política debería ser la difusión de las tecnologías digitales innovadoras, big data, machine learning e inteligencia artificial.

b) La política de competencia en tiempos de crisis y su relevancia.

Desde la perspectiva de la competencia, es primordial equipar las agencias responsables de las políticas con las herramientas y soluciones adecuadas para actuar en tiempos de crisis, como en el caso de la actual pandemia.

Las autoridades de competencia están atentas al desarrollo de la pandemia en cuanto a la flexibilización de los estándares, por el tiempo que dure la pandemia, acompañando los esfuerzos de los gobiernos para enfrentarla, pero, al mismo tiempo, siguen de cerca y monitorean las posibles prácticas anticompetitivas, como la colusión de precios, la concentración y el abuso de poder de mercado. Dichas políticas pueden también mejorar la eficacia de la ley frente a carteles internacionales y transfronterizos que puedan surgir de la crisis actual (especialmente en el sector farmacéutico). La flexibilidad en los enfoques de aplicación adoptados por la mayoría de las agencias de competencia en todo el mundo podría facilitar inadvertidamente, la formación de carteles de núcleo duro, incluidos los transfronterizos que afectan negativamente el comercio y los consumidores en todo el mundo

De hecho, durante las crisis económicas, las autoridades de competencia se enfrentan a la disyuntiva de flexibilizar la regulación para enfrentar la crisis, o aplicar rigurosamente la ley que regula no solo en materia de los carteles, sino en otros temas también. Durante la actual crisis sanitaria, se han llevado a cabo experiencias de cooperación horizontal entre competidores para realizar compras conjuntas, gestión de acciones conjuntas y distribuciones en forma de intercambios de información, que han sido necesarias para combatir los efectos de la pandemia y, en particular de la interrupción en las cadenas mundiales de suministro de bienes esenciales y productos de salud.

La crisis sanitaria ha resultado en mayores niveles de concentración en varios sectores debido a las interrupciones y la escasez de las cadenas de suministro mundiales. Ello podría conducir a la cartelización, especialmente a nivel transfronterizo. La conformación de carteles podría causar un daño importante en los mercados emergentes, ya que limitan los beneficios del comercio internacional y el acceso a las cadenas de suministro globales. En países en desarrollo, que dependen en gran medida de las importaciones de bienes de industrias expuestas a riesgos de prácticas de fijación abusiva de precios, el impacto puede ser mayor.



c) **La digitalización y su impacto en el sector MIPYME en América Latina durante la crisis.**

En el corto plazo las empresas deben implementar modelos de negocios que les permitan ajustarse y sobrevivir en un contexto que por razones sanitarias impone limitaciones a la movilidad de las personas y a la aglomeración en los lugares de trabajo y de compra y venta. En este proceso, las tecnologías digitales pueden ser una herramienta tanto de rescate y supervivencia como de exploración de nuevas oportunidades para un número importante de empresas.

El comercio electrónico facilita las ventas a la distancia, y también permite a las empresas relacionarse directamente con los consumidores en un contexto de disrupción de algunas cadenas de distribución. Algunas empresas han fortalecido este canal de ventas y otras han tenido que desarrollarlo desde cero, y los *marketplace* y las aplicaciones de *delivery* se han transformado en actores privilegiados. Las plataformas de comercio electrónico proveen de una solución completa para que las empresas tengan una vitrina de sus productos y los sistemas de pago y logística de distribución en un solo lugar.

En un periodo de recuperación se espera un fortalecimiento de la transformación o al menos presencia digital de las empresas. Se espera un fortalecimiento de los canales digitales de interacción con proveedores y clientes actuales o potenciales. Imagen e información de la empresa, redes sociales, marketing digital, servicios financieros, ya actividades normales de las empresas en Internet, y toda posible presencia online, se verán potenciadas. Por otra parte, surgirán nuevos emprendimientos digitales, y habrá una tendencia hacia la automatización y el reemplazo de trabajadores como una forma de asegurar la producción y los servicios.

Sin embargo, no todas las PYME de la región se benefician o están en condiciones de beneficiarse de igual forma de las tecnologías digitales. Por una parte, depende de sector de actividad en que se encuentren. Como es natural, por ejemplo, en sectores como el transporte y el turismo el comercio electrónico ha disminuido drásticamente, como reflejo de la baja en la actividad de dichos sectores producto de las restricciones sanitarias. Pero también depende de las capacidades propias de cada empresa y de sus condiciones particulares de entorno. Existe una alta heterogeneidad entre los países y las empresas de la región, mostrando distintos niveles de adopción y uso de tecnologías digitales, e incluso en algunos países el acceso a conectividad e infraestructura tecnológica son aún problemas entre las empresas de menor tamaño.

d) **Relevancia del diálogo sobre políticas UNCTAD-CEPAL:**

El diálogo que se está proponiendo entre autoridades de competencia y las encargadas de los programas dirigidos a las MIPYME tiene como objetivo evaluar cómo la crisis COVID19 impacta la recuperación a estas empresas y cómo las políticas de competencia pueden ayudar a mejorar la recuperación, especialmente de las empresas de menor tamaño, en todo el continente. De manera específica se analizarán dos temas principales que surgen de esta crisis y que se relacionan con: (1) una mayor dependencia de la digitalización y (2) la concentración del mercado resultante.

Creciente dependencia de la digitalización

Un resultado de esta crisis es la gran dependencia de los medios digitales para sobrevivir durante la emergencia y en la fase sucesiva de reactivación. De hecho, muchas MIPYMES se volvieron digitales



durante la crisis para responder a las nuevas limitaciones, modificando sus formas de hacer negocios. Esto, a su vez, ha creado problemas de política y legales en términos de protección de datos y preocupaciones de privacidad. Este escenario se puede convertir en un nuevo desafío para las agencias de competencia latinoamericanas, que tienen que preguntarse cómo tratar con las MIPYME digitales y cómo enfrentar sus nuevos problemas de competencia.

Los datos deben tratarse como un activo y no como una mercancía. En un contexto donde los datos son responsables de la valoración de los activos intangibles, las empresas tecnológicas se han convertido en las más grandes del mundo en términos de valor de mercado. Se ha demostrado que los datos permiten mantener las posiciones de monopolio que ya no se limita a lo local y, por lo tanto, el alcance de la regulación trasciende lo geográfico. Entonces surge la pregunta, ¿cuál es el papel de los datos en la concentración actual del mercado? Qué efecto tiene la innovación impulsada por los datos y qué daños puede generar a las MIPYME? En el caso de la economía digital, se ha observado que detrás de muchas adquisiciones hay prácticas depredadoras relacionadas con la adquisición de datos importantes para el desarrollo de innovaciones y el mantenimiento del monopolio y con medidas que bloquean a los competidores el acceso a los mismos datos.

Concentración de mercado resultante.

La concentración del mercado está siendo un resultado clave de esta crisis debido al colapso de numerosas MIPYME y a su absorción por parte de compañías más grandes que pudiendo acceder más fácilmente a la red de seguridad financiera, han logrado mantenerse a flote durante y después de la crisis. La gran mayoría de las empresas en la región han registrado caídas significativas en los ingresos y tienen dificultades para permanecer en el negocio: tienen serios problemas para cumplir con sus obligaciones salariales y financieras, y dificultades para acceder a financiamiento para capital de trabajo. En Colombia, 96% de las empresas experimentó una caída en las ventas (75% de ellas en más del 50%); el 82% de las empresas formales podrían sobrevivir solo uno o dos meses con sus propios recursos (CONFECAMARAS, 2020). En Brasil, el 76% de las empresas industriales han reducido o detenido la producción y el 55% ha tenido dificultades para acceder al crédito para capital de trabajo (CNI, 2020). En Argentina, el 44% de las empresas manufactureras no contaban con la liquidez para pagar el 50% de los salarios en abril (el 12,3% no pudo cumplir con sus obligaciones de nómina), el 38% no pudo pagar las facturas de servicios públicos, el 48% no pudo pagar a sus proveedores y el 57% no pagó sus impuestos (UIA, 2020). En Chile, el 37.5% de las compañías redujo el número de empleados entre abril y mayo; el 44% de las empresas se encuentran en una situación financiera mala o crítica, llegando al 51% en el caso de las microempresas (CNC, 2020).

3. Objetivo de la reunión

El Diálogo de políticas a nivel regional tendrá los siguientes objetivos:

- (1) Recopilar información sobre el impacto del COVID19 en las MIPYME para configurar mejor las estrategias de recuperación después de la crisis (crucial para la Fase 2 en América Latina);
- (2) Comprender la situación de los sectores, los mercados, las posibles concentraciones de mercado resultantes de la crisis y la creciente dependencia de los medios digitales para sobrevivir; y



(3) Discutir cómo la política de competencia puede contribuir a la recuperación efectiva del sector de las MIPYME después de la crisis.

Esta actividad piloto de UNCTAD y CEPAL impulsará las iniciativas de las instituciones de fomento de las MIPYME y de políticas de competencias, desde la perspectiva de la economía digital (protección de datos / privacidad de datos). Mediante el apoyo en el diseño de estas políticas, contribuirá a la recuperación económica de este segmento de empresas. Por lo tanto, esta actividad será un componente básico para la preparación de la Fase 2 del proyecto UN_DA. Las lecciones aprendidas podrán ser aplicadas en otras comisiones regionales.

3.1 Programa de trabajo

El Diálogo sobre políticas se llevará a cabo a través de un conversatorio virtual el 5 de agosto de 2020 de 10h00 a 12h00 (hora de Santiago); 16h00-18h00 (hora de Ginebra) dirigido a los responsables de las políticas hacia las PYME y las agencias de competencia en América Latina. El evento se realizará exclusivamente en español y no será abierto al público.

Co-moderadores: UNCTAD y CEPAL

10h00-10h20: Palabras de apertura: Sr. Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto CEPAL

10h20 - 10h40: Presentaciones de la UNCTAD y la CEPAL (20 minutos cada una)

- a) Presentación del Sr. Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL sobre "La digitalización de las MIPYME en América Latina durante y después de la crisis sanitaria y sus consecuencias"
- b) Presentación de la Sra. Teresa Moreira, Jefa de la Subdivisión de Políticas de Competencia y Consumo de la UNCTAD sobre el "Papel de las políticas de competencia que se ocupan del movimiento hacia la digitalización de las MIPYME y cómo la política de competencia puede ser relevante después de la crisis".

10h40 - 11h40: Diálogo abierto sobre los temas principales: impactos de COVID19 en el sector MIPYME en la región, influencia de la digitalización en las MIPYME, los principales desafíos (protección de datos/privacidad), relevancia de la política de competencia en el período de recuperación post-COVID.

Participación activa de las agencias de competencia y de los organismos públicos promotores de las MIPYMEs en la región.

11h40-11h50: Palabras de Clausura: UNCTAD y CEPAL

11h50-12h00: Cierre

4. Actividad de seguimiento

Se publicará un informe del diálogo abierto después del evento para presentar mensajes clave en versiones en inglés y español.