

Diálogo entre autoridades de competencia y los encargados de los programas dirigidos a las MIPYME para enfrentar la recuperación

Primer diálogo regional entre las autoridades a cargo de las políticas de competencia y de las políticas hacia las MIPYME, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Esta actividad forma parte del Plan Estratégico General denominado “Marco de Naciones Unidas para la Recuperación Socioeconómica post COVID 19”. El objetivo de este proyecto es proporcionar asistencia práctica a los países que requieren abordar rápidamente los desafíos específicos que enfrentan las MIPYME para su recuperación

I. Contexto global y regional de la política de competencia y de los programas dirigidos a las MIPYME en período post pandemia y de recuperación

Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto CEPAL.

La actual crisis sanitaria y económica representa un retroceso importante para América Latina y el Caribe y para el resto del mundo. Su impacto sobre el sector formal de la economía ha sido y seguirá siendo por mucho tiempo muy fuerte, así como su traslado hacia el sector informal. Habrá una recomposición del sector productivo, tecnológico y de las cadenas de valor importante.

El actual escenario latinoamericano muestra un rezago importante en la tasa de crecimiento de un - 9%, y un retroceso de aproximadamente 10 años del ingreso per cápita de la región. Un aumento del desempleo del 13,5 % y de la pobreza de 37,3% según cifras de CEPAL. En la región, aproximadamente 44 millones de personas pasarán a ser pobres, habrá una condición estructural que empeorará y que confirma dicho retroceso de más de una década. Se estima que el cierre de 2.7 millones de empresas formales generará la pérdida de 8.5 millones de puestos de trabajo formales, lo confirman, Las micro y pequeñas empresas han tenido que enfrentar un aumento de sus costos variables, producto del confinamiento y la suspensión de sus actividades. Los costos fijos también han aumentado, producto de la disminución sustantiva de su capacidad productiva. La subida de los costos unitarios ha sido trasladada a los precios de los bienes y servicios afectando así, a una parte importante de la población. Más de un tercio del empleo formal va a caer y más de un cuarto del producto también. Cuando la economía es golpeada, por un número muy amplio de desempleados en el sector formal, probablemente gran parte de este desempleo va a moverse hacia la pobreza o a la extrema pobreza.

Este escenario ha requerido de un esfuerzo importante, en mayor o menor medida, de la población de los países de la región. Y plantea la urgencia, más que nunca, de una política industrial que ayude a enfrentar los efectos negativos de esta pandemia, la cual aún no ha sido superada, mientras no se cuente con una vacuna. El impacto sobre casi todo el sistema



industrial y productivo latinoamericano será enorme y esto determinará la forma de regionalización productiva latinoamericana,

El no aumento de la productividad, se encontrará con un sector productivo fuertemente afectado, particularmente el de las PYME. Una economía que no aumenta el ingreso per cápita o la productividad seguramente enfrentará un contexto crítico. Actualmente, no es fácil visualizar este factor, pero en los próximos 4 o 5 años sostener la política pública sin aumento de productividad será difícil. La caída del ingreso per cápita, seguramente concentrará gran parte de las intervenciones de la política económica, ya que, sin una política dirigida a la producción, a la incorporación formal, a la mejora de la productividad, a la integración de las cadenas productivas y a la búsqueda de acceso a los mercados del sector productivo, no será posible avanzar hacia la recuperación.

¿Bajo este escenario, la pregunta que surge es cómo se va a reactivar la economía? La reactivación implica una política industrial y tecnológica, que tenga en cuenta no sólo los sectores, sino también la tecnología; una modernización del sector PYME que permita que estas empresas actúen y formen parte del sector formal, por su condición productiva, para alcanzar una productividad, que les permita ser relativamente competitivas y participar en los distintos mercados.

Una política industrial requiere de una estructura de mercado y, por tanto, de una política de competencia. La CEPAL considera que la política de competencia es una parte

integral, permanente y consistente de la política industrial. Esto permitirá el desarrollo de capacidades tecnológicas, el acceso a los mercados, el mantenimiento del empleo, y el reposicionamiento de la capacidad competitividad de las empresas. La política de competencia, en un modelo global, es hecha pensando exclusivamente en el consumidor. Sin embargo, es importante considerar la actividad industrial y tecnológica en la definición y ámbito de la política de competencia. En este sentido, la región requiere del fortalecimiento y, en algunos casos, de la creación de instituciones fuertes que acompañen la política industrial y la política de competencia. Una política que dé espacio a las empresas, a la formalidad, a la industrialización y al acceso de los trabajadores al sistema.

La política de competencia con las nuevas tecnologías en la economía digital es muy necesaria. La política de competencia, en la actual coyuntura y en el debate de la economía digital, se presenta en todos los países, incluidos los de ingreso medio. Cuando se habla de competencia, la mirada estática considera solo la competencia interna (relacionada al comportamiento de las empresas nacionales/regionales entre ellas). La mirada dinámica considera la competencia interna y externa (el comportamiento de las empresas del exterior que influye a las empresas nacionales/regionales). Pensar el rol de las reglas de competencia solo desde el beneficio del consumidor es un concepto estático que responde a la siguiente pregunta: ¿cómo construir reglas de competencia y un mercado para que el

consumidor pueda beneficiarse de las ganancias de las empresas?. Si bien esa pregunta ha revelado ser muy importante en el proceso dinámico para la base de la creación de conocimiento y de la capacidad productiva y tecnológica también impone una mirada dinámica. En las economías de ingreso medio de América Latina, de algún modo, la dinámica industrial y productiva se considera difícilmente modificable y la política de competencia se limita a una perspectiva interna, que no considera el impacto de los jugadores globales sobre las dinámicas de aprendizaje de la región. Sin embargo, en un contexto globalizado, con jugadores globales digitales y plataformas, se definen procesos en que lo interno se mezcla con lo externo y se confunde. La política exclusivamente interna hace que el modelo de interpretación de la política de competencia sea un tema de preocupación para las autoridades de la región. La perspectiva dinámica es fundamental, la dimensión interna y externa empiezan a ser globales. Si se quiere mantener una economía que, al menos, sea competitiva y relativamente abierta, con un sector industrial consistente, la política de competencia tiene que permitir la creación y definición de mercados, que de algún modo proteja a las empresas de menor tamaño (PYME), que dé protección y garantías a una industria nacional y regional, que proteja al consumidor, y que en definitiva impulse el desarrollo industrial y tecnológico.

La definición de una política de competencia con una lógica regional para el desarrollo industrial debe hacer especial énfasis en la propiedad intelectual. El debate sobre la

propiedad intelectual en un contexto de recuperación, no sólo es un tema tecnológico también tiene que ver con la estructura de mercado y el desarrollo industrial de los países. Por tanto, se debe pensar en la propiedad intelectual y en los tratamientos especiales y diferenciados como ayuda a las empresas para insertarse en esta nueva dinámica de la economía.

El COVID-19 aceleró el proceso de digitalización de las empresas. Hoy día, el mercado no se regula exclusivamente por precios, sino más por el acceso que se tenga a redes, por el acceso a las plataformas digitales, por el control de redes y por el acceso a datos. El acceso a las plataformas digitales es vital para la diversificación de las PYMEs y se convierte en un tema de competencia, para lo cual no se cuenta con instrumentos legales y de mercado para regularlas y orientar los esfuerzos hacia el beneficio de proveedores y consumidores.

Por último, el acceso de las empresas de menor tamaño a los mercados es una de las principales aristas del proyecto CEPAL – UNCTAD. En este tema se requiere que los gobiernos pongan atención en el proteccionismo de los países industrializados; en el funcionamiento de las cadenas de valor de los sectores en los distintos países (por ejemplo el sector farmacéutico y de la industria de la salud, etc). Ello implica un cambio en el rol del estado; se requiere que sepa intervenir oportunamente, pero que también sepa interpretar la política de competencia; y atender el tema de las concentraciones y los grupos industriales, que incluya un nuevo enfoque de fusiones y

adquisiciones. En la región hay capacidad para hacerlo e iniciativas como la de UNCTAD – CEPAL ayudan al tránsito de las economías en este proceso. Se requiere repensar el rol de las políticas para lograr que las PYME de la región participen en el mercado con una construcción completamente distinta a la que existe. Para enfrentar los desafíos de la nueva realidad post-pandemia, se necesita atender entre otras cosas: el acceso digital, el acceso a la formación de capital, el acceso a la generación de capacidades y de oportunidades. A las empresa les cuesta este proceso cuando hay una brecha tecnológica grande, sin embargo este es un proceso que los países indiscutiblemente deben enfrentar, para superar la mayor crisis de los últimos 100 años y salir fortalecidos.

1. Teresa Moreira, Jefe de la Unidad de Competencia y Protección al Consumidor (UNCTAD)

La UNCTAD es el punto de contacto y guardian de los instrumentos internacionales en materia de competencia de las Naciones Unidas, en los que se reconoce la importancia de la ayuda de la política de competencia como herramienta de desarrollo para los países en desarrollo y economías en transición. Desde el 2003 han desarrollado programas de cooperación técnica con 17 países de América Latina y el Caribe, algunos con mayor experiencia en la materia y con niveles de desarrollo económico diferentes.

La crisis actual ha acelerado la digitalización de las empresas y con ella la economía digital. El mayor uso de datos ha resultado en un creciente poder de mercado de algunas empresas tecnológicas, dueñas de las principales plataformas digitales, con

implicaciones globales. Una de esas implicaciones es la mayor concentración del mercado que lleva a posibles comportamientos abusivos de este poder de mercado por parte de las plataformas, situación que existe desde antes de la pandemia. Con un impacto importante en los consumidores y en las PYMEs, y en general para todos los usuarios de servicios en línea que se encuentran en una posición de asimetría y de gran desequilibrio. Por otra parte, se ha acelerado la atención a los temas de protección de datos y de privacidad en todo el mundo. La pandemia ha puesto en evidencia el gran poder de mercado y la gran concentración de algunas empresas de dimensiones globales, que ha generado preocupación, desde el punto de vista de las políticas de competencia a nivel nacional, regional e internacional.

Se ha podido verificar en las acciones de las autoridades de competencia en el mundo que ha En general ha habido una aplicación rigurosa de la ley de competencia contra comportamientos abusivos de las empresas en los países; y particularmente, contra la formación de carteles y prácticas abusivas de precios en productos esenciales para combatir la pandemia, (implementos médicos, alimentos y productos de higiene).
i) Ha habido una vigilancia activa de las autoridades recomendando cambios en el comportamiento de la empresas y proveedores, aplicando sanciones, haciendo ajustes procesales, en la notificación de operaciones de concentración, etc. Sin embargo, se han reconocido condiciones excepcionales debido a la pandemia, y condiciones de mercado que exige una



aplicación más flexible de la ley de competencia, como por ejemplo los acuerdos temporales entre competidores, que benefician en gran medida a las empresas de menor tamaño. ii) Los instrumentos sectoriales, de naturaleza temporal o excepcional, también han ayudado en la emergencia, por ejemplo, en el acceso a materias primas a mejores precios, a través de la colaboración entre empresas. Las PYME han podido obtenerlos a mejores precios. Otra excepción se aplica a los proyectos de investigación y desarrollo dirigida a la innovación tecnológica de productos farmacéuticos, vacunas, equipos médicos, etc. para asegurar su suministro regular durante el tiempo que dure la emergencia. iii) El cierre de actividades de empresas y, en algunos casos, su compra por empresas más grandes conduciendo a una mayor concentración de mercado, este punto ha demandado de atención de las autoridades de competencia en muchos países. iv. Por último, el papel de la abogacía. Un número importante de países tienen leyes de competencia, una institución y una autoridad, muchas veces independiente del gobierno, y de los intereses privados y que tienen la responsabilidad de aplicar la ley. La abogacía se traduce en el diálogo con las empresas, con sus estructuras asociativas, y también con muchas otras autoridades.

Pasada la pandemia, las autoridades de competencia tendrán una oportunidad única de influir en el diseño e implementación de los paquetes de ayuda para la recuperación, que ya preparan los gobiernos con fondos públicos considerables. Podrán influir en que las decisiones sean pro competitivas y que

consideren a todos los sectores de la economía de forma horizontal. Este es el momento de los gobiernos y de las políticas públicas. Ello que significa que como la política de competencia, en la mayor parte de los países, es diseñada e implementada por autoridades independientes, ellas deben hacer los contactos con los gobiernos y con los parlamentos para compartir información y hacer de la abogacía de la competencia, una herramienta importante en la recuperación económica.

Los retos de la economía digital que plantea la pandemia son ya conocidos. Actualmente se sigue discutiendo si hay que ajustar la legislación de competencia o aprovechar y combinarla con regulaciones específicas y si las empresas requieren orientación. Situaciones globales requieren de respuestas globales en la economía digital. En este contexto, el sistema de las Naciones Unidas, con todas sus agencias, sus comisiones regionales como la CEPAL, tienen una posición única para colaborar en la identificación y hacer frente a las dificultades y retos que plantea la actual coyuntura a los países y, en conjunto, identificar medidas de política y soluciones a los desafíos que plantea el comportamiento de los jugadores globales (como las plataformas) en la economía digital. Se requiere más conocimiento sobre los nuevos modelos de negocio, basados en análisis de datos y percepciones sobre el comportamiento de los consumidores y de las PYME. En este sentido la cooperación inter e intra regional es crucial para el desarrollo de acciones conjuntas y coordinadas, contra prácticas

anticompetitivas transfronterizas cada vez más frecuentes.

ii) **Contexto nacional ante la crisis en materia de competencia y atención a MIPYMES**

Virginia Hernandez, Ministra de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica.

La estrategia de recuperación para las MIPYME impulsa acciones concretas de la mano de otras rectorías. Antes del COVID-19, existía en Costa Rica un parque empresarial de 133 mil MIPYME, de las cuales un 97% eran microempresas. Con la pandemia se redujo el número a 130 mil MIPYME, de las cuales un 83% son micro, lo cual confirma hacia dónde debe enfocarse los esfuerzos en esta nueva conformación de estructura productiva.

El mayor peso lo tiene el comercio, los servicios, el sector agropecuario, parte de las actividades profesionales y la industria de manufacturas. El proceso se inició con una declaratoria de emergencia que permite activar una serie de acciones, como parte de la respuesta gubernamental orientada a generar, junto con las entidades financieras, los créditos necesarios para las microempresas, créditos al consumo, a la vivienda, así como extensiones de crédito.

Se instó a la mayoría del país a incursionar en la modalidad de teletrabajo, actualmente el 90% del sector público ocupa la modalidad de teletrabajo. A mediados de abril se habilitaron plataformas virtuales articuladas con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Aprendizaje, entre otros. Ello ha facilitado, en el ámbito de la política pública, el fortalecimiento de

capacidades para la venta en línea y el comercio electrónico.

Se aplicó una encuesta para comprender la dinámica de la empresa, en dónde se veían las vulnerabilidades y dónde se precisaba el apoyo directo. Se concentraron los mayores esfuerzos en: la necesidad de capital de trabajo, capital semilla y asistencia técnica. El acompañamiento también fue una de las áreas fundamentales.

Del total de personas desempleadas en este momento, aproximadamente un 20% ha sido despedida, un 23% sin contratos y a un 45% se les ha reducido la jornada laboral. Se ha consolidado la construcción de todos los protocolos de continuidad de negocio para la industria, el comercio, los servicios y 22 subsectores que incluyen a todo el sector del parque micro-empresarial. Son protocolos buscan garantizar la continuidad del negocio. La informalidad del parque empresarial no es menor; los incentivos generados no han llegado al sector informal por no estar afiliados a ninguna institucionalidad. Por ello fue necesario iniciar una serie de medidas, junto con la Presidencia de la República, enfocadas a lograr formalizar PYMEs a través de una declaratoria jurídica. Se ha reducido la tramitología de alrededor de 350 trámites con impacto significativo en empresas y personas.

En el tema de la competencia, productos que históricamente han tenido precios regulados, han sido liberados con el fin de favorecer a los consumidores. Por otro lado, se presentó un proyecto en el congreso que busca condonar la deuda de 10 años a productores agrícolas

que utilizaron fondos mal concebidos o que no contaron con asistencia técnica, y que requiere ser borrada de sus records crediticio para acceder a otras ayudas. Se busca fortalecer el Fondo Nacional de Desarrollo con el cobro de peaje a la banca privada, para aumentar el capital que, a su vez, se redirecciona por medio de los operadores bancarios hacia las cinco regiones fuera del área metropolitana de Costa Rica.

A nivel de las regiones, existen los centros integrales de desarrollo empresarial. Para cada una de estas regiones, ya se ha iniciado una estrategia de encadenamiento productivo con empresas tractoras y PYMEs en cada una de ellas. Para cada región en que no se ha tenido buena respuesta, se ha dedicado a desarrollar operadores financieros que apoyen el proceso. El objetivo es alcanzar la transformación digital y la creación de un centro de innovación empresarial; fomentar no solamente el encadenamiento productivo sino la compra pública y la compra regional. La nueva normalidad significa nuevos modelos de negocio y nuevas oportunidades transformaciones, para lo que se requiere fortalecer la capacidad del parque empresarial nacional para que pueda recuperarse.

Alexandre Barreto de Souza, Presidente del Consejo Administrativo de Defensa Económica, (CADE) de Brasil.

Desde la perspectiva práctica de la autoridad de competencia de Brasil, la protección de la competencia no solo se circunscribe a precios y cantidades en el mayor beneficio del

consumidor, sino que también proporciona igualdad de oportunidades en las disputas de mercado. Por lo tanto, la defensa de la competencia interesa no sólo a los consumidores sino también a los empresarios de cualquier tamaño, especialmente a los micro y pequeños empresarios. En este contexto las autoridades de competencia tienen el deber de prevenir que las grandes empresas utilicen su poder económico para realizar prácticas anticompetitivas, garantizando a todos los agentes el derecho a aprovechar las oportunidades de mercado.

El análisis de las operaciones de fusiones y adquisiciones no ha sido afectado por la pandemia. Desde marzo, con los primeros impactos del COVID-19 en Brasil, hasta julio, CADE analizó 229 operaciones de fusiones similares a las realizadas antes de la crisis. Una discusión importante ha sido la posibilidad de que la autoridad reconozca transacciones de defensa de empresa fallida (*failing firm defense*). En ciertas situaciones puede ser menos perjudicial para una empresa en situación de crisis fusionarse con su competidor o ser absorbido por él, para garantizar con ello el mantenimiento de empleos, la recaudación de impuestos y la satisfacción de consumidores y acreedores.

CADE ha examinado posibles impactos anticompetitivos y aprobado, distintos mecanismos de cooperación entre competidores para superar la crisis y preservar sus actividades. En el acuerdo aprobado el 19 de mayo 2020 por grandes empresas en el sector de bebidas y alimentos como: Anbev, Pepsi, etc. CADE consideró cinco condiciones para la cooperación entre

competidores: i) la excepción de la situación; ii) la adopción de medidas, iii) la relación de causalidad entre crisis y cooperación deseada; iv) el límite temporal de la cooperación o coordinación; y v) los beneficios generados y su transferencia al consumidor.

Como un ejemplo de colaboración entre competidores y del esfuerzo de la autoridad para ayudar a las empresas de menor tamaño a su recuperación y a las cadenas de suministro, CADE autorizó, en el marco de la pandemia, la puesta en marcha de un memorándum de entendimiento presentado por un grupo de empresas y cuyo objetivo es ayudar a estas empresas a seguir funcionando. Según las partes, las medidas propuestas producirán impactos económicos clave en las MIPYME dedicadas al comercio. La argumentación de las empresas firmantes se basa en que, dada la profundidad de la crisis, acciones aisladas no tendrían la capacidad de producir resultados efectivos para reanudar sus actividades. El tribunal de CADE, por unanimidad, reconoció que las empresas habían adoptado los protocolos de prevención de riesgo antimonopolio, salvaguardó su prerrogativa de revisar su posición en cualquier momento, y detectó que entre las empresas había preocupación por el restablecimiento de la competitividad y normalidad en el sector.

El 6 de julio, CADE publicó una nota informativa temporal sobre colaboración entre competidores para enfrentar la crisis del COVID-19. Con esto se busca promover mayor transparencia y seguridad jurídica estableciendo mecanismos rápidos y

efectivos de análisis que apoyen las estrategias de los agentes económicos en la lucha contra los efectos de la pandemia y así preservar la competencia en los sectores afectados. Las directrices generales de colaboración entre empresas incluyen consideraciones sobre: duración, extensión territorial, gobernanza, transparencia y la buena fe.

Sin embargo, la función de CADE durante la crisis, no solo se ha centrado en la colaboración entre competidores, sino que también ha desempeñado un papel activo en la evaluación de las políticas y las leyes que el gobierno analiza con relación a la competencia, examinando los impactos anticompetitivos en leyes y proyectos que establecen precios máximos para productos y servicios. Ha emitido opiniones técnicas para decenas de notas, donde se evalúa los posibles efectos de imponer descuentos obligatorios o *caps* en precios. Una vez terminada la crisis, se busca mantener la competitividad de las MIPYME y su capacidad para enfrentar los desafíos de sus actividades ante la nueva situación. Es un hecho que, la innovación tecnológica representa una importante estrategia de competitividad y muchas PYME se transformaron digitales durante la pandemia, para sobrevivir, modificando sus formas de hacer negocios. CADE ha mantenido los mecanismos de análisis técnico en todos los sectores brasileños incluidos los mercados digitales.

iii) Diálogo entre autoridades de competencia y MIPYMES

Participantes: 1. David Lamb de Valdés, Titular de la Unidad de Planeación Vinculación y Asuntos Internacionales de la



Comisión Federal para la Competencia Económica de México (COFECE); 2. Jesús Espinoza, Secretario Técnico de la Comisión de Libre Competencia del Instituto Nacional de la Libre Competencia (INDACOPI) de Perú; 3. Bruno Quick, Director Técnico de SEBRAE, Brasil; 4. María Elina Cruz, Asesora de Libre Competencia del Ministerio de Economía de Chile; 5. Marcos Ávalos, Titular de la Unidad de Contenido Nacional en el Sector Energético de la Secretaría de Economía de México; 6. José Daniel Jiménez, Director de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) de la Secretaría de Economía de México; 7. Mauro Oddo, Investigador del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) de Brasil; 8. Mariana Castro Sotela, Presidenta de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), Costa Rica.

Pregunta 1.

¿Cómo impacta la crisis del COVID-19 a la supervivencia y recuperación de las MIPYMEs en Chile, México y Brasil?

Ministerio de Economía, Chile

En Chile, el impacto del COVID-19 sobre las PYMEs ha sido bastante fuerte en términos del empleo, ya que estas representan el 60% del empleo. El 80% de las MIPYMEs se declaran con graves problemas de solvencia producto del confinamiento y distanciamiento social. No se sabe aún cuántas van a sobrevivir, particularmente en sectores como el turismo, actividad que ha visto afectada su actividad sobre el 80%. Así como el sector de la construcción. Respecto a los desafíos que plantea esta crisis es la transformación digital.

Secretaría de Economía, México

En México, la crisis toma por sorpresa a muchas PYMEs y sin preparación, lo que ha llevado a rediseñar la política pública para impulsar su fortalecimiento. Respecto a las MIPYMEs y las cadenas de valor, en algunos bienes y servicios, con cierto valor agregado, se ha interrumpido la proveeduría. De las MIPYMEs que han sobrevivido, algunas tenían proyectos antes de la crisis, por ejemplo de capacitación, de certificación, entre otros. En México son pocas las MIPYMEs que están insertas en las cadenas de valor a nivel mundial. El fortalecimiento de las PYMEs no solo pasa por el tema de la política industrial, también está el tema de contenido nacional y por supuesto el tema de política de competencia y la transferencia tecnológica, que no se está produciendo. Aun no se dimensiona realmente la crisis.

SEBRAE, Brasil

En Brasil, la crisis ha impactado fuertemente a los pequeños negocios, 75% han sido muy afectados. Se aplicó una encuesta al inicio de la crisis, las empresas afirmaban tener condiciones para sobrevivir solamente de 19 a 27 días, pero lo que ha sorprendido es que solo un 3% de ellas han cerrado sus actividades. Lo que hizo esto posible, además de todo el esfuerzo de los empresarios en la negociación, fue la implementación de políticas públicas tales como: suspensión de pago, reducción de contratos de trabajo, prorrogación de pago de impuestos y un amplio programa de negociación con proveedores. Esto ha dado oxígeno a las empresas para sobrevivir mientras se reactiva la economía. La formalización de muchas de empresas, una década antes, ha

permitido que las empresas se beneficien de las políticas públicas para enfrentar la crisis. Muchas empresas sienten la necesidad de buscar el emprendedurismo para obtener recursos, lo que ha provocado que la mayoría se esté formalizando como micro emprendedores individuales (MEI). SEBRAE se está enfocando en el mercado, en la transición hacia lo digital; en las finanzas, en el control de costos; y en las políticas públicas, básicamente, haciendo una postergación del pago de obligaciones y generación de crédito especial para las MIPYME.

Pregunta 2.

¿Cómo pueden contribuir las políticas de competencia en la recuperación de las empresas especialmente aquellas de menor tamaño en sus países?

INDECOPI, Perú

En Perú, las MIPYME representan, según el Instituto Nacional de Estadística, alrededor del 95% del total de unidades empresariales y aproximadamente un 20% del producto interno bruto. La política de competencia contribuye, en primer término, fiscalizando conductas anticompetitivas. El tratamiento de los casos a nivel regional ha sido muy importante. Gran parte de los esfuerzos de las MIPYMEs se realiza en el sector de restaurantes. En el Perú se estima que hay alrededor de 220 mil restaurantes y el 90 % de ellos son pequeñas empresas. El ente de competencia ha estado protegiendo a las MIPYME de este sector de posibles acuerdos anticompetitivos, para que tengan que acceder a los productos de manera más transparente. La cooperación entre

competidores se ha permitido en esta crisis, siempre que sea para maximizar el bienestar de los consumidores y siempre que no se infrinja las normas de libre competencia, como en la fijación de precios, etc, El objetivo es cooperar y generar más eficiencia en la cadena logística.

Respecto a la concentración, se busca velar porque las condiciones de competencia sean preservadas. Por último, en el tema de abogacía, en la agencia de competencia ha habido un cambio tecnológico rápido, desde la habilitación de las ventas al comercio electrónico que alcanzó un crecimiento del 31% durante este periodo de crisis y para lo que no se estaba preparado. Ya hay una abogacía de competencia en los sistemas de pago, como ya se hace en otros países de la región como Chile, Argentina y Brasil. Se busca que cada vez más los comercios pequeños utilicen un sistema de pago digital, evitando así el uso de dinero físico, para evitar el contacto entre las personas y hacer compras a domicilio.

COFECE, México

La política de competencia juega un papel clave en generar un funcionamiento eficiente de los mercados y en ese sentido lograr una recuperación más veloz. Si los mercados no funcionan de manera eficiente, volver al camino anterior sería muy difícil. Mientras exista esta dinámica de competencia, correctamente vigilada por las autoridades será más fácil, sobretodo para los pequeños negocios, conseguir insumos a precios competitivos y con ello seguir funcionando de la mejor manera posible; también se verán beneficiados los consumidores, que verán

reflejadas las eficiencias a lo largo de las cadenas productivas en los precios finales a los que compran sus productos y servicios. Así a las autoridades de competencia les corresponde seguir implementando sus atribuciones, es decir, seguir investigando las posibles conductas anticompetitivas. Por su parte, la COFECE nunca suspendió el análisis de concentraciones. Además, señaló que no perseguirá acuerdos de colaboración entre agentes económicos que sean necesarios en el contexto actual para mantener o incrementar la oferta, satisfacer la demanda, proteger las cadenas de suministro, evitar la escasez o acaparamiento de mercancías, y que no tengan por objeto desplazar a sus competidores. Sin embargo, seguirá revisando con el mismo rigor conductas contrarias al proceso de competencia.

Pregunta 3.

¿Qué tipo de medidas se han adoptado para contribuir a resolver este tipo de problemas? respecto a la fragilidad de las cadenas de suministro de los productos esenciales, que pueden ser en el sector médico, o en el sector de alimentos, o en cualquier otro.

CONAMER, México

En México, desde el punto de vista regulatorio, y en medio de una crisis de esta magnitud, todas las acciones de política de las autoridades deben venir acompañadas de un marco regulatorio Adhoc claro. La ejecución de recursos debido a medidas de políticas públicas, por la emergencia, puede dejar abierto un espacio de discrecionalidad. En otras emergencias anteriores (por ejemplo, los sismos) se ha podido documentar algunos actos de corrupción al momento de

implementar acciones. En esta crisis, se ha acompañado, durante todo el proceso, a las diferentes dependencias de gobierno, por ejemplo, cuando se generan plataformas electrónicas, asegurar que estas vayan acompañadas de un marco jurídico, que no otorgue tanta discrecionalidad a las autoridades para ejecutar recursos y que estos vayan directamente a las MIPYME y a los ciudadanos. Durante la pandemia, se han adoptado medidas como microcréditos, establecido plataformas electrónicas gratuitas para que las MIPYME puedan comercializar sus productos directamente, se han acercado las redes a diferentes proveedores, que al mismo tiempo que conocen cómo atender la crisis sanitaria, a través de diferentes mecanismos, también puedan seguir comercializando sus productos.

IPEA, Brasil

En Brasil, las medidas son generales, no hay medidas específicas para determinados sectores. Algunas de ellas son: postergación de pago de impuestos, postergación de pagos, medidas de crédito, entre otras. Lo que se ha observado son medidas dirigidas a las micro emprendedoras individuales. Salieron también algunos créditos de bajo monto para las 3.5 millones de PYME, y con una cierta demora en la entrega. Frente a la expectativa de cierre masivo de empresas, se observa como las empresas se están reinventando por una necesidad inminente.

Pregunta 4.

¿Qué tipo de ayuda concreta se podría dar a las PYMEs y cuál es la priorización? ¿qué se podría hacer más ágilmente para que las

PYME no desaparezcan; o que sean adquiridas por grandes empresas y desaparezca la competencia?

SEBRAE, Brasil

Primero sería el diseño de una política que permita que las empresas se recuperen. Segundo, un mecanismo que permita a las empresas evaluar su situación comercial, tributaria y bancaria. El estado necesita proveer una política pública que permita la recomposición de las empresas. Un tercer aspecto es que las empresas tengan acceso a recursos, no solo provenientes del sistema financiero, sino que también del estado. Se requiere que el estado aporte recursos directamente a las empresas para su recuperación; y por último, insistir en la transparencia de la información, que es uno de los mejores instrumentos para combatir la concentración. Por ejemplo, el sector de restaurantes fue obligado a operar a través de plataformas. Sin embargo, no se sabe cuánto se está pagando a las plataformas y cuánto se está pagando a los restaurantes. Los márgenes de las plataformas son abusivos y quizás superiores a los márgenes de los negocios. Así, el estado promueve políticas de recursos públicos, composición de pasivos y transparencia.

Ministerio de Economía, Chile

Desde el punto de la libre competencia, no se han relajado las normas sobre cooperación entre competidores. Incluso, se ha concertado con la autoridad de competencia, quien emitió un dictamen confirmando que no se va a hacer, debido a razones empíricas que existen respecto del tema. Con relación a concentraciones, Chile ya es un país muy

concentrado. ¿Cómo se evalúa esto?, es complicado, porque los umbrales para la pre-notificación de fusiones y adquisiciones están basados en ventas y las ventas han bajado prácticamente a cero; entonces pueden pasar muchas operaciones sin notificación. Entre las principales ayudas están los créditos con aval del estado para las MIPYME, los subsidios directos, programas de digitalización, programas de desburocratización del estado para el acceso de las empresas, esto puede significar que todo el papeleo que se necesita se alcance en un mes. Se eliminaron los notarios en la formación de empresas y, por último, se hizo una modificación a la ley de quiebras para fortalecer la reliquidación y renegociación en el caso de las MIPYME.

Secretaría de Economía, México

La pandemia ha cuestionado uno de los paradigmas sobre las cadenas globales de valor, se pensaba que la distancia no era importante, que se podía producir con ciertos componentes provenientes desde Asia. La pandemia nos mostró que la proveeduría se vio interrumpida, por ejemplo, en sectores tan importantes como el de implementos médicos, energías limpias, hidrocarburos, entre otros. Esto ha abierto una enorme oportunidad a los países de América Latina, particularmente a México, sobre todo si consideramos la disputa comercial entre Estados Unidos y China. Se debe pensar en una nueva política industrial, incluyente y que desarrolle una verdadera política de contenido nacional; responsable en el corto y mediano plazo, y dicha política debe ir acompañada de una política de competencia que debe ser repensada en ciertos temas.

Pregunta 5.

¿Qué tipo de medidas están en marcha para evitar que las grandes plataformas aprovechen la situación actual para ampliar aún más las cuotas de mercado? ¿Estamos preparados para combatir este tipo de prácticas?

COFECE, México

Esta es una pregunta que nos hacemos tanto en la COFECE, como muchas otras autoridades de competencia en el mundo, pero ninguna autoridad tiene una respuesta definitiva aún. En el caso de México, los retos que ha tenido que enfrentar la teoría de la competencia en materia de economía digital los ha solventado de manera exitosa. Ha habido siete concentraciones y un par de opiniones emitidas. Dichas opiniones siempre han buscado que las empresas digitales puedan entrar a competir en los mercados con los actores tradicionales, señalando que la regulación persiga de manera proporcional objetivos legítimos de interés público. La respuesta es difícil, en la medida en que la digitalización será diversa en los distintos países, de acuerdo con su estructura industrial. Como autoridad de competencia y en general como regulador, uno de los temas en que hay que tener cuidado es encontrar ese punto en el que las empresas digitales, ya sean grandes o pequeñas, generan una presión competitiva deseable a los sectores tradicionales y que en muchos de nuestros países han sido sectores concentrados históricamente.

¿En qué momento se alcanza un crecimiento geométrico, exponencial, por las

características de economía de red, de la recopilación de datos para explotarlos?. La COFECE este año lanzó una estrategia digital que explica como incrementar las capacidades de comprensión y de análisis de los mercados digitales. Si bien ha enfrentado exitosamente los retos que plantea la dinámica de estos mercados, esta dinámica se irá complejizando y el actual contexto de pandemia podría introducir complejidad adicional. En este sentido, es importante incrementar las capacidades humanas y tecnológicas y la colaboración internacional. En este sentido, es importantes que haya, como existe en otros ámbitos de la política de competencia, un grado importante de armonización en el tipo de conductas que se investigan entre países. Eventualmente va a ser importante que, desde la perspectiva digital, se vaya armonizando la comprensión de los problemas con las herramientas con que se cuenta para resolverlos.

INDECOPI, Perú

En Perú el crecimiento de las plataformas digitales, el comercio electrónico o transacciones digitales aun son incipientes. Por lo tanto, es un buen momento para el diseño de una política pública. Seguramente por la pandemia el mercado digital va a crecer, y se puede producir una mayor concentración del mercado. Las grandes plataformas van a aprovechar las ventajas generadas durante este período; un proyecto que se puede impulsar, para enfrentar esta materia será muy interesante. En el tema de concentración de mercado, esta se evalúa en función de los ingresos que tienen las empresas. Se espera que las empresas lo reflejen en los valores de sus ingresos o en



sus transacciones, aunque, a partir de experiencias comparadas, se ha comprobado que no necesariamente en todos los casos se produce.

Respecto a la aplicación de las normas, se evaluará su éxito y, eventualmente, si se requieren algunos ajustes en los umbrales o bien considerar otro tipo de criterios a los hasta ahora considerados, tales como el monto de la transacción, niveles de ingreso, seguramente será una reflexión que se hará en el corto plazo.

COPROCOM, Costa Rica

Sobre el análisis de concentraciones y cooperaciones entre competidores, a la luz de la pandemia, además de la situación en que el Ministerio de Salud nos solicitó la autorización para imponer licencias de exportación temporales, debido a que ciertas empresas estaban exportando desde Costa Rica algunos insumos de primera necesidad para atender la pandemia. Se consideró el riesgo de desabastecimiento que había en el país, y se autorizaron dichas licencias, pero solo de manera temporal. Se requiere un replanteamiento de los objetivos de una política de competencia efectiva, por ejemplo, que proteja a la MIPYME, así como rescatar medidas sobre como los beneficios de acuerdos entre competidores pueden ser transferidos directamente a los consumidores, dichos requisitos podrían ser incorporados a las directrices de COPROCOM.

Pregunta 6

¿Cómo generar un mayor diálogo entre las autoridades de promoción de las MIPYME y de competencia, en un período de

recuperación económica, sobre todo en el ámbito de la digitalización? ¿Cómo podría haber una mayor cooperación interinstitucional entre las autoridades que promueven el sector de PYMES y el apoyo que podría dar la autoridad de competencia? ¿Qué podríamos hacer en el futuro a nivel de UNCTAD y CEPAL conjuntamente?

SEBRAE, Brasil

La voluntad de colaborar existe, pero es necesario construir una rutina de diálogo. SEBRAE tiene temas como: políticas de servicios empresariales, políticas públicas sobre reorganización del trabajo, políticas públicas de crédito, y políticas de inclusión digital, sistematizadas. Con objetividad en la discusión y una rutina seremos capaces de colocarnos en un proceso mucho más objetivo, más productivo, y con esto apoyar la recuperación. SEBRAE tiene muchas prácticas, contenidos, soluciones y este intercambio se hace necesario, porque el costo del aprendizaje es elevado y el tiempo es muy valioso, sobre todo en un período de larga recuperación. Por lo tanto, tiene sentido crear una rutina de diálogo sobre una agenda objetiva y bien estructurada.

Ministerio de Economía, Chile

Desde el Ministerio se tiene constantes reuniones con las asociaciones gremiales compuestas por PYME, que son por lo menos unas 10 o 15 alrededor del país. A su vez, se tienen con la autoridad de competencia, esto no es fácil porque es independiente del Ministerio. Se ha logrado que la Fiscalía Nacional Económica apoye con la política pública para no tener carteles que, por la crisis, pudieran generarse. La fiscalía, para



estos efectos, es un aliado del Ministerio, con quien se ha podido conversar. Las colusiones se seguirán persiguiendo de la misma forma que antes sin ninguna excepción. El tema de conectar a las autoridades de competencia con las de PYME está en desarrollo, el diálogo interinstitucional es un desafío que se tiene por delante.

CONAMER, México

Primero que nada reconocer este gran esfuerzo de alineación, juntar a tantos países y promover estas prácticas creo que es extraordinario. Sin duda el tema de competencia es relevante pero el tema de PYME, el tema digitalización y el tema de regulación hay una gran cantidad de aristas a la que podrían sumarse grandes especialistas de Latinoamérica. Y, sobretodo también, reconocer que en la región se tiene realidades muy similares y con este tipo de esfuerzos inclusive hasta producir un documento pequeño que nos permita generar y seguir líneas de acción, lo que ayudaría mucho.

Esta es una red que se puede estar creando ante la crisis. Ninguno de nosotros está preparado, estamos aprendiendo sobre la marcha, y mucho en lo que nos puede ayudar a acelerar la recuperación económica, es el no reinventar la rueda sino tomar las mejores prácticas de todos nuestros colegas. Por el otro lado, en el caso de México tenemos una gran oportunidad con la reciente firma del T-MEC, la Secretaría de Economía está haciendo en este momento un esfuerzo por acercarlo a las MIPYME. Normalmente, no participan en el sector de exportación, o no se ven beneficiadas por el comercio bilateral

con nuestros países vecinos. Se quiere aprovechar esta ventana de oportunidad para que se sumen a las cadenas de suministro, a las cadenas de valor de las grandes empresas exportadoras y que juntos puedan aprovechar los beneficios que se generen. Este tratado es para México una gran oportunidad para capitalizar las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, en el país y sumar a las MIPYME a este proceso.

Secretaría de Economía, México

Tres reflexiones, i) sobre la incertidumbre que genera el tema de la economía digital, la ciencia de datos, estos temas van más allá del tema antitrust. Incluye temas regulatorios, fiscales, y hay una pregunta que hacer, quién es el dueño de los datos que se genera, cómo se gestionan, esto implica un análisis serio. ii) El diálogo es central, particularmente en esta crisis, y en este momento de austeridad del gobierno mexicano. No hay recursos pero si hay regulación que esta emitiendo la Secretaría de Economía para enfrentar la crisis. iii) Con la COFECE existen las condiciones, los vínculos institucionales para diseñar una política que permita reactivar de manera conjunta el tema de las PYME.

Pregunta 7

¿Qué podría hacerse, desde el punto de vista de las autoridades de competencia de la región, para trabajar juntos? y ¿qué esperarían de la UNCTAD y de la CEPAL, para que esto funcione y para poder enfrentar realmente los problemas de las PYME en la región.

INDECOPI, Perú



El primer paso es informar, dar a conocer las funciones de la autoridad de competencia a otros organismos del estado. Las autoridades que están a cargo de la gobernanza, o de la regulación, podrían hacer que se conozcan más las facultades de las agencias de competencias, por ejemplo, la promoción de mercados más competitivos vía la abogacía de la competencia. Organismos internacionales como UNCTAD y CEPAL podrían facilitar la articulación entre los distintos entes del gobierno, lo que se espera es que se genere esa articulación a un alto nivel de gobierno. Una mayor cooperación internacional ayudaría a lograr el objetivo del proyecto.

COFECE, México

Desde su creación, la COFECE ha analizado la normativa de distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) que regula distintos ámbitos de la actividad económica, y ha encontrado diversos obstáculos a la competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados. Si los cambios que ha sugerido la COFECE se hubieran implementado antes del COFECE desde su creación, temas planteados incluso antes del contexto del COVID-19, estarían ayudado a dinamizar la recuperación de la economía. La atención a dichas sugerencias se vuelve ahora mucho más importante. Ahora bien, las atribuciones de las autoridades de competencia son bastante limitadas, respecto hasta dónde pueden llegar sus atribuciones para dinamizar la competencia. Ellas pueden detener conductas anticompetitivas y asegurar que no haya concentraciones anticompetitivas; y pueden señalar la existencia de otros obstáculos normativos a

la competencia. Pero, la responsabilidad de realizar las mejoras regulatorias recae en los reguladores sectoriales, y los organismos internacionales tienen una labor interesante en secundar los señalamientos de las autoridades de competencia, retomar aquellos obstáculos normativos a la posibilidad de acceder y competir en los mercados que han identificado las autoridades de competencia, desde tiempo atrás, y que van a incidir en el crecimiento y dinamismo de las PYMEs. Hay propuestas de la COFECE para sectores como: transporte, financiero, alimentario, y para una serie de sectores transversales; como las contrataciones públicas, y una serie de factores de impacto transversal. Las instituciones internacionales pueden tener un papel interesante en secundar estas iniciativas.