



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

Marco Dini
Georgina Núñez



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

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

**Marco Dini
Georgina Núñez**



Este documento fue preparado por Marco Dini y Georgina Núñez, Oficiales de Asuntos Económicos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades previstas en el proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Global initiative towards post-COVID-19 resurgence of the MSME sector".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/30
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00112

Esta publicación debe citarse como: M. Dini y G. Núñez, "Elementos para la innovación de las políticas dirigidas a las mipymes y para la defensa de la competencia a la luz de los desafíos impuestos por la pandemia y la recuperación económica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/30), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5	
I. La política de apoyo a las mipymes para enfrentar la emergencia y preparar la recuperación	7	
A. Liquidez.....	8	
B. Empleo.....	8	
C. Apoyo a la producción	8	
D. Financiamiento.....	10	
E. Transformaciones y aprendizajes en las políticas de apoyo a las mipymes de América Latina.....	11	
II. La política de competencia en pandemia y la recuperación de las Mipymes	17	
III. Conclusiones	23	
Bibliografía	27	
Cuadros		
Cuadro 1	Medidas de apoyo a las mipymes por área temática	7
Cuadro 2	Marco regulatorio de competencia en países seleccionados.....	19

Introducción

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.

A continuación, se sintetizan algunos de los principales hallazgos de estas investigaciones.

I. La política de apoyo a las mipymes para enfrentar la emergencia y preparar la recuperación

Para conocer la experiencia de los gobiernos de la región 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 temáticas, según sus objetivos generales y que se sintetizan en el cuadro 1.

Cuadro 1
Medidas de apoyo a las mipymes por área temática

Área temática	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: CEPAL, sobre la base de información oficial.

A. Liquidez

El conjunto de medidas de liquidez comprende principalmente la postergación de pagos tanto para servicios básicos, como para las cargas tributarias, contribuciones patronales y obligaciones crediticias con bancos públicos y privados. Las medidas de liquidez nacen (en su mayoría en marzo 2020) como respuesta de corto plazo para aliviar la difícil situación económica que estaban viviendo las mipymes por efecto de la emergencia sanitaria. No obstante, la gran mayoría de los plazos se fueron extendiendo por la evolución de la pandemia hasta diciembre de 2020 y en algunos casos hasta el primer trimestre de 2021, como había sugerido la CEPAL en su Informe Especial 4 (CEPAL 2020).

Los nueve países analizados suman un total de 47 medidas orientadas a apoyar la liquidez, de las cuales un número importante de ellas se relaciona especialmente con las obligaciones tributarias y patronales. La mayoría de los países dispuso prórrogas para el pago especialmente del impuesto a la renta y del impuesto sobre las ventas. Se destaca en este campo el plan de moratoria de Argentina, que promueve la regularización de deudas de las pymes, incluyendo la condonación de multas y sanciones por obligaciones vencidas; el establecimiento de condiciones excepcionales para el trámite de deudas del sistema impositivo de las mipymes en Brasil; y la devolución del crédito fiscal IVA acumulado entre enero y mayo para pymes que han registrado caídas de un 30% en sus ventas en Chile.

En el ámbito de los aportes patronales, se otorgaron reducciones temporales (Argentina y Costa Rica), facilidades de pago (Ecuador) y, en algunos casos, exenciones para sectores relacionados con servicios de alojamiento, turismo y eventos (Colombia y Uruguay). Por otro lado, países como Argentina y Colombia se enfocaron en el congelamiento de alquileres y la suspensión de desalojo para aliviar los costos de arrendamiento de inmuebles, tanto por aquellos con destino habitacional, como por los de uso comercial.

B. Empleo

La introducción de mecanismos para proteger el empleo en el marco de la emergencia responde al objetivo de mitigar los efectos de la caída de la actividad económica. En términos generales, las medidas adoptadas se han enfocado en permitir el ajuste de la jornada laboral (reducción de horas de trabajo y suspensión temporal de contratos) y en la entrega de aportes económicos por parte del Estado. Del total de las 38 medidas registradas por los nueve países entrevistados, más de la mitad se refieren a subsidios, los cuales han sido entregados tanto en forma de asignaciones directas a los empleados como en forma de aportes a las empresas para salvaguardar los puestos de trabajo.

C. Apoyo a la producción

Las medidas contempladas bajo la categoría de apoyo a la producción se refieren principalmente a las acciones impulsadas para mantener la capacidad operativa de las mipymes en el marco de la pandemia. Este tema fue analizado con especial atención durante las entrevistas, con el fin de conocer la experiencia de los países en la adopción de instrumentos orientados hacia la reactivación económica y de identificar aquellas iniciativas que, pasada la emergencia, apuntan a modificar de manera permanente los sistemas de apoyo a las mipymes.

En este sentido, se presentan 39 medidas, entre las cuales destacan: la articulación público-privada para diseñar protocolos de bioseguridad con perspectiva sectorial; el impulso a la formalización para acceder a las medidas de apoyo; los estímulos a la producción de equipamiento, insumos y soluciones para enfrentar la crisis sanitaria, promoviendo la innovación empresarial y el desarrollo de emprendimiento; y el mayor uso de plataformas digitales, tanto para apoyar la activación de canales de comercialización para mipymes, como para el despliegue virtual de los servicios de apoyo, especialmente aquellos que promueven las habilidades digitales y el conocimiento sobre las oportunidades de la digitalización en los negocios.

Protocolos de bioseguridad a nivel sectorial: un trabajo público-privado

La aplicación de protocolos de bioseguridad que consideran específicamente la realidad de cada sector es una de las medidas adoptadas de forma general por todos los países para la reanudación paulatina de actividades. En este ámbito, Colombia y Brasil resaltan por un estrecho trabajo entre el sector público y privado. En el caso de Colombia, por ejemplo, el aporte de los gremios fue fundamental para generar protocolos apropiados por sector y esto fue acompañado desde Bancóldex con el lanzamiento de líneas especiales de crédito para apoyar los esfuerzos empresariales en la implementación de los protocolos. En Brasil, la articulación entre el Ministerio de Economía, el Ministerio de Salud y diferentes asociaciones sectoriales permitió diseñar protocolos para alrededor de 50 sectores de acuerdo con sus necesidades y capacidades. Material informativo para más de 30 tipos de pequeñas empresas fue puesto a disposición de forma gratuita a través del portal de SEBRAE.

Impulso a la formalización para acceder a medidas de apoyo

La necesidad de abordar la informalidad como uno de los mayores desafíos de la pandemia fue un aspecto mencionado por todos los países entrevistados. Argentina, Costa Rica, Ecuador y Panamá destacaron los sistemas de registro de las mipymes como un instrumento para estimular el acceso a las medidas de apoyo para enfrentar la crisis. En Argentina, por ejemplo, el Registro Mipyme permite aplicar a beneficios impositivos permanentes y, en el marco de la pandemia, constituyó también el medio de acceso a líneas de crédito preferenciales y a programas de asistencia. A julio 2020, el registro presentaba alrededor de 1.4 millones de empresas con Certificado Mipyme vigente, comparado con las 530.000 empresas registradas en todo el 2019. En Panamá, el Registro Empresarial permite el acceso a los programas financieros y no financieros que ofrece la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME). La participación en los cursos de gestión empresarial de AMPYME se convirtió en uno de los principales requisitos para acceder a los recursos financieros desplegados específicamente para enfrentar los efectos del COVID-19. Entre marzo y octubre de 2020, se registraron 4.444 empresas en la plataforma en línea, lo cual representa un número sin precedentes en la historia del Registro Empresarial de Panamá.

Despliegue virtual de servicios de asistencia técnica

No cabe duda de que la crisis sanitaria ha acelerado los procesos de digitalización. La mayoría de los países de la región cuentan con programas dirigidos a promover la digitalización desde varias aristas —habilidades y competencias digitales, economía digital, gobierno electrónico, teletrabajo, teleducación, etc. Los esfuerzos públicos para promover la adopción de tecnologías digitales a nivel empresarial han estado orientados sobre todo hacia la capacitación y sensibilización sobre los beneficios y las oportunidades que implica la transformación digital de los modelos de negocio. Al respecto cabe destacar que, debido al impacto de la cuarentena en las actividades económicas, la conciencia de la utilidad de las herramientas digitales es hoy notablemente más desarrollada que antes de la crisis. Por lo tanto, en la mayoría de los países la prioridad de las políticas de fomento está avanzando hacia cómo profundizar la adopción de estas tecnologías y cómo apoyar a las empresas en el consecuente ajuste de sus modelos de negocio.

En este sentido, los países entrevistados resaltaron que existen avances importantes en la digitalización de las medidas de apoyo, empezando por los servicios de asistencia técnica y capacitación que migraron completamente al campo virtual. En el caso de Brasil, SEBRAE realizó cambios en los modelos de acompañamiento asistido, reformulando instrumentos y creando nuevas formas de responder a las necesidades empresariales a través de mentorías. El programa Up Digital, por ejemplo, promueve el uso práctico de tecnologías digitales en pequeñas empresas, a través de jornadas ágiles de capacitación en línea, donde grupos cerrados de hasta 15 empresas comparten mejores prácticas acompañadas por especialistas. En general, los cursos en línea impartidos por SEBRAE casi duplicaron el número de participantes en 2020 y el portal web registró 50% más visitas que en 2019.

En Chile, la plataforma Digitaliza Tu Pyme - que abarca una serie de herramientas para impulsar la digitalización en base a diferentes etapas (entender, aprender y adoptar) - ha incorporado, en los diferentes programas del proceso de digitalización, a 212.699 empresas en 2020 en comparación con

las 20.000 empresas registradas en el 2019. La meta propuesta para la plataforma contempla alcanzar a 250.000 mipymes en 2021. En Colombia, la mayor aceptación de la importancia del uso de tecnologías digitales se refleja en el impulso observado en los programas de capacitación que en noviembre de 2020 habían creado planes de transformación digital para un total de 11.400 empresas, superando la meta inicial de 10.000.

Uso de plataformas digitales para apoyar la comercialización interna

La mayoría de los países señalaron el uso de plataformas digitales para promover el comercio local, brindar información de mercado y vincular a los pequeños negocios con consumidores y socios estratégicos en el contexto de la emergencia. Las plataformas “Compra lo pequeño” de Brasil, “Yo me quedo en mi negocio” de Colombia, “Juntos Ecuador” de Ecuador, y “Mercado Solidario” de México constituyen ejemplos de esta medida. El uso de estas plataformas facilitó la inserción de las mipymes en el mercado durante la pandemia, promoviendo la presencia en web, la creación de portafolios de productos y servicios y la generación de espacios comunes de interacción con clientes y con otras empresas en calidad de proveedores. Estas plataformas también promovieron el acceso a capacitaciones en aspectos de comercio electrónico, como botones de pago, servicios logísticos, etc.

Apoyo al desarrollo de productos y soluciones esenciales para la pandemia

Entre los países entrevistados, Argentina y Uruguay establecieron medidas para apoyar el desarrollo de bienes, servicios y otras soluciones relacionadas con la pandemia. En el caso de Argentina, se creó el programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional, con el fin de asistir a pymes, industrias, emprendedores e instituciones públicas en el desarrollo de proyectos dirigidos a la generación de insumos médicos y equipos hospitalarios. En el marco de este programa se aprobaron 139 proyectos que recibieron aportes no reembolsables a través del respaldo financiero del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Uruguay, en cambio, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) enfrentó esta tarea mediante instrumentos ya vigentes. Por un lado, se lanzaron dos convocatorias para fomentar el desarrollo de proyectos de respuesta a la pandemia a través de capital semilla; y, por otro lado, se lanzó una convocatoria orientada a la reactivación sectorial, en el marco del programa de bienes públicos sectoriales para la competitividad. Este programa otorga financiamiento no reembolsable de hasta el 80% del costo total de proyectos que generen soluciones para mejorar el entorno de un sector productivo, las cuales deben estar disponibles para todos los agentes del sector beneficiario. En la emergencia, se aprobaron seis de 21 proyectos que se presentaron bajo esta modalidad.

D. Financiamiento

El acceso a financiamiento para que las mipymes enfrentaran la pandemia fue una de las medidas de respuesta a la emergencia en la que la mayoría de los países concentraron gran parte de sus esfuerzos. Los nueve países entrevistados presentaron un total de 56 medidas de financiamiento, que incluyen líneas especiales de crédito y cobertura de garantía públicas. En el marco de la implementación de estos instrumentos, en términos generales se pueden resaltar dos puntos relevantes: la flexibilización de los requisitos de acceso, para ajustar los instrumentos a la variación de las necesidades determinadas por la evolución de la pandemia; y la formulación de estrategias diferenciadas, alineadas con la realidad local para ampliar la cobertura de beneficiarios.

En varios países, el despliegue de líneas especiales de crédito estuvo acompañado de una importante inyección de recursos para ampliar la tasa de cobertura de las garantías públicas. En Argentina, por ejemplo, para avalar los créditos de capital de trabajo de las mipymes afectadas por la pandemia con una cobertura de hasta el 100%, se constituyó el Fondo de Afectación Específica (FAE), dentro del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), con una inversión de 358 millones de dólares aproximadamente.

Globalmente, el FAE FOGAR movilizó más de 1.000 millones de dólares en 2020; y el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), que facilita el acceso al financiamiento para proyectos productivos mediante regímenes de bonificación de tasas y créditos directos a las pymes, estimó que alcanzaría los 5.313 millones de dólares. De manera similar, en Chile, el Estado invirtió 3.000 millones de dólares para potenciar el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE).

En cuanto a la ampliación de la tasa de cobertura, en Costa Rica, el Fondo de Avales y Garantías del Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) otorgó avales de cartera para operaciones de crédito de mipymes con una cobertura del 50%. Además, por primera vez, el Sistema de Banca de Desarrollo permitió la emisión de avales individuales por hasta el 90% de cobertura, para nuevas operaciones de crédito.

Por otro lado, en algunos países se crearon líneas de garantías dirigidas a segmentos específicos con condiciones diferentes, incluyendo líneas específicas para apoyar a las grandes empresas afectadas por la pandemia. En Chile, el FOGAPE creó garantías por hasta el 85% de los créditos para mipymes y permitió la cobertura de grandes empresas por hasta el 60%. En Colombia, el Programa Especial de Garantías del Fondo Nacional de Garantías (FNG), lanzó garantías para respaldar los créditos por hasta el 90% en el caso de las mipymes y el 80% para grandes empresas. En Uruguay, a través del Sistema Nacional de Garantías (SIGa) se impulsó la línea SIGa Emergencia, para que las mipymes puedan acceder a una cobertura del 80% del capital prestado en nuevos créditos y hasta un 70% del saldo de crédito en operaciones de reestructuración de deuda; y la línea SIGa Plus para que las grandes empresas puedan acceder a una cobertura del 50% en créditos nuevos, para capital de trabajo o para inversión.

Inclusión financiera con enfoque territorial

Países como Argentina y Colombia resaltaron la adopción de un enfoque territorial para promover la cobertura de los instrumentos de crédito. En Argentina, el 70% de los créditos otorgados durante 2020 se concentraron en 4 provincias, lo que obligó a definir una estrategia que considerara las características de los distintos territorios. A través de un préstamo del BID, se activaron líneas de crédito para capital de trabajo y para inversión por provincia. Ambas líneas además cuentan con un cupo específico del 20% para pymes lideradas por mujeres. Colombia, por otro lado, generó nueve líneas de crédito con consideraciones territoriales, creando alianzas con gobernaciones y alcaldías para sumar recursos y para que la definición de requisitos se ajuste a las condiciones y necesidades locales.

Asignaciones directas

Bajo la lógica de flexibilizar criterios y mejorar la agilidad en los procesos de implementación de instrumentos crediticios para enfrentar la pandemia, varios países han optado por mecanismos de asignación directa. En Uruguay, ANDE otorgó préstamos blandos sin intereses a monotributistas de forma directa, sin análisis crediticio durante los meses de abril a julio de 2020. Un paso similar lo dio Bancóldex en Colombia, si bien la cobertura ha sido relativamente modesta, mediante esta acción directa, ha logrado ampliar la cobertura de los servicios financieros a aquellas áreas que no están cubiertas por bancos comerciales. México, por su lado, resaltó el programa de "crédito a la palabra", dirigido a apoyar a micronegocios familiares y a empresas que conservaron fuentes de empleo en el primer trimestre del 2020. Los recursos se entregan a través de bancos participantes en el programa con el compromiso de reembolso por parte de los beneficiarios en un plazo de tres años.

E. Transformaciones y aprendizajes en las políticas de apoyo a las mipymes de América Latina

Como se ha visto en la sección anterior, la emergencia del COVID-19 ha generado cambios importantes en las políticas de apoyo a las microempresas y pymes (mipymes) de América Latina y, al mismo tiempo, ha abierto nuevas interrogantes y desafíos para el futuro. La presión experimentada por la institucionalidad

pública para enfrentar la pandemia ha revelado con claridad las fragilidades del sistema de fomento de las mipymes, pero, también, ha estimulado la activación de nuevas respuestas que, de ser capitalizadas pueden resultar útiles para resolver viejas deudas del sistema de fomento y dar vida a nuevos programas o modalidades de operación más eficientes.

El propósito de esta sección es identificar estos aspectos críticos y, a partir de las estrategias adoptadas en la emergencia, extraer y compartir los aprendizajes prácticos logrados por sus protagonistas (especialmente las autoridades responsables de las políticas de apoyo a las mipymes) para mejorar el diseño de políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño en América Latina.

Predominan condiciones presupuestarias restrictivas

Un primer punto a considerar es la disponibilidad de recursos. Un análisis realizado hace unos años sobre las políticas de apoyo a las mipymes impulsadas por 7 gobiernos de América Latina¹ concluía que los recursos que las entidades de fomento canalizaban hacia las empresas de menor tamaño no podían considerarse irrelevantes. Esta conclusión, sin embargo, era válida considerando en su conjunto los cuatro macro componentes de las políticas: crédito, compras públicas, deducciones fiscales y subsidios. Estos últimos, que son el medio más directo para financiar mejoras tecnológicas, comerciales y de organización en las empresas y capacitar sus recursos humanos, raramente alcanzaban montos significativos.

Durante la pandemia, las políticas de apoyo adoptadas se concentraron en el crédito, las facilitaciones fiscales y subsidios. Las compras públicas fueron mencionadas muy marginalmente por los entrevistados.

Si bien no ha sido posible cuantificar los recursos involucrados en estas tres áreas, está claro que los esfuerzos predominantes se han concentrado, por un lado, en proveer créditos con mejores condiciones de acceso, tasas más bajas, periodos de gracias más largo y/o mejores coberturas del sistema de garantía; y, por otro, en resguardar la liquidez de las empresas mediante medidas que reducen o postergan su carga tributaria², sus gastos³ o sus compromisos financieros⁴. Al contrario, las iniciativas orientadas a estimular la adopción de nuevas tecnologías o a modalidades de organización de la producción han contado, en general, con recursos muy acotados. De los nueve países analizados, en 4 de ellos (Brasil, Chile, Colombia y Ecuador), las autoridades responsables de las políticas de apoyo a las mipymes han tenido que operar con un presupuesto ajustado que no correspondía a las necesidades impuestas por la pandemia; en otros 4 (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay), la disponibilidad de recursos se ha contraído, debido a los recortes experimentados por el presupuesto público. La única excepción en este panorama ha sido la Secretaría de la Mipyme del ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina que en 2020 superó los 920 millones de dólares, frente a un presupuesto que en los años anteriores bordeaba los 40 millones de dólares.

Hacia un enfoque más selectivo

En este contexto, las autoridades públicas han tenido que maximizar la efectividad del sistema de apoyo, para lo cual han tenido que redimensionar algunos principios guías del modelo de atención a las empresas predominante en la región.

¹ Marco Dini y Martín Rueda (2020) Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes, en Marco Dini y Giovanni Stumpo, coordinadores (2020) Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento, CEPAL, Santiago de Chile.

² En este plan, destacan, entre otras medidas, la prórroga del pago de los impuestos sobre la renta (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador); la postergación o reducción de las contribuciones patronales al sistema previsional (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay); la prórroga del pago del IVA (Chile, Colombia; Costa Rica, Uruguay); la amnistía o mora tributaria (Argentina, Brasil y Panamá) y la suspensión de pago de impuestos a timbres y estampillas (Chile).

³ Especialmente prohibiendo el corte de los servicios básicos en caso de mora (Argentina, Costa Rica, Ecuador); exonerando del pago de dichos servicios (Uruguay); congelando los alquileres y suspendiendo los desalojos (Argentina) o definiendo normas para pactar condiciones de pago en el arrendamiento de inmuebles con destino habitacional o comercial (Colombia).

⁴ Como en el caso del diferimiento de las obligaciones crediticias adoptado en Ecuador, México y Uruguay o la facultad introducida por Panamá de modificar los términos y condiciones de los créditos ya otorgados a los deudores afectados por la pandemia.

En específico, la necesidad de proporcionar respuestas diferenciada por sector o territorio ha obligado a repensar el modelo de asignación de los recursos basado, hasta hoy, en la demanda empresarial y en criterios “neutrales”, que no discriminan ni por sector, ni por territorios⁵.

La heterogeneidad del impacto de la pandemia ha ayudado a legitimar una atención selectiva que toma en cuenta las distintas necesidades de los sectores, con especial énfasis en los más duramente golpeados. En términos concretos, se observa que casi todos los países analizados (especialmente Colombia y Uruguay) han adoptado medidas en pro de sectores como el turismo, la actividad cultural, el transporte, entre otros.

De manera aún más explícita ha sido incorporada en las políticas de apoyo a las mipymes la dimensión territorial. Esto se refleja en acuerdos entre las instituciones centrales y locales para la definición de instrumentos de fomento ajustados a las necesidades territoriales⁶; en el desarrollo de instrumentos ad hoc para los distintos territorios, como en el caso de las líneas de crédito regionales creadas en Colombia, en alianza con gobernaciones y alcaldías; en la conformación de instancias de coordinación entre las entidades nacionales de fomento y los representantes de los gobiernos locales (especialmente regionales)⁷; en la movilización de los recursos locales en pro de una mayor cobertura de las políticas de apoyo. En relación con este último punto, destaca que en por lo menos cuatro países⁸ se registran contribuciones significativas de los gobiernos locales. En Colombia, esto ha permitido atender a numerosas ciudades intermedias; mientras que en Chile los fondos regionales han alcanzado un tercio del monto total invertido para apoyar a las mipymes. Por último, el aporte de los gobiernos locales se ha expresado también a nivel técnico, especialmente en la adaptación de los protocolos de seguridad a las condiciones de los territorios respectivos.

Minimizar la fragmentación y maximizar la cobertura

Otra característica que algunos países intentaron corregir para incrementar la eficacia de las políticas de apoyo es su excesiva fragmentación. Como se ha observado en estudios previos⁹, los recursos disponibles para apoyar a las empresas de menor tamaño a menudo se dispersan en un abanico amplio de iniciativas puntuales y de envergadura muy limitada que no permite generar economías de escalas e impactos visibles y que además genera gastos administrativos considerables.

En un contexto de recursos limitados y necesidades apremiantes ha sido necesario redirigir y concentrar los recursos hacia un número limitado de instrumento. Con distintos grados de profundidad, este proceso se ha generado en Ecuador, Uruguay y Chile. Este último, por ejemplo, decidió concentrar una parte significativa de los fondos destinados a la promoción empresarial en el programa Reactivate.

Estos esfuerzos si bien son necesarios, no son suficientes. Para alcanzar una cobertura masiva que permita marcar un cambio perceptible en las conductas predominantes en el universo de las mipymes, el número de empresas atendidas tiene que ser multiplicado por varias veces. En los meses de la pandemia, hay algunos ejemplos de programas que efectivamente han registrado importantes incrementos en su cobertura. Como se ha señalado anteriormente, en materia de programas para facilitar la incorporación de tecnologías digitales destaca Digitaliza tu pyme. En crédito, cabe destacar la experiencia de Argentina que gracias a esfuerzos conjuntos del Ministerio de Desarrollo Productivo y de los gobiernos locales ha logrado resultados inéditos en cuanto a bancarización de las pymes.

⁵ En el estudio previamente mencionado (Dini y Rueda 2020), en el que se analiza la focalización de 246 medidas de apoyo a las mipymes en vigor en 2017, se observó que más del 50% no seleccionaba ni por sector productivo ni por territorio; casi un cuarto contemplaba preferencias sectoriales (pero no territoriales); el 8%, al revés, consideraba criterios de selección territorial pero no sectoriales; y tan sólo un 16% recurría a criterios selectivos en ambos aspectos.

⁶ Acuerdos de esta naturaleza se dieron en Argentina y Colombia. Pero en Costa Rica también INA ha adaptado su oferta formativa a las especificidades de los territorios más importante.

⁷ Como en el caso del Consejo Nacional Productivo de Argentina donde participaron ministros y autoridades de las 24 carteras provinciales de Producción junto al Ministro de Desarrollo Productivo.

⁸ Chile, Colombia, México y Uruguay.

⁹ Véase el citado Dini y Rueda (2020).

Incrementar la flexibilidad y la gradualidad del sistema de apoyo: ¿hacia un enfoque adaptativo?

Otra lección duramente aprendida en la crisis sanitaria es que, en un contexto complejo como el provocado por la pandemia del COVID-19, una institucionalidad rígida y lenta en la toma de decisiones no logra generar respuestas oportunas. Por otro lado, los ajustes introducidos en estos meses abren la pauta para reconsiderar el modelo de gobernanza y avanzar hacia la construcción de una institucionalidad que sepa mirar al entorno y ajustar su accionar a los cambios que en éste se producen. Lo que por brevedad en este texto se ha denominado enfoque adaptativo.

Las medidas de apoyo a las mipymes no escapan a esta problemática y las autoridades interpeladas han reconocido que las modalidades de implementación y gestión de las políticas deben ajustarse para responder de manera oportuna (y no sólo en la emergencia) a las demandas del sector empresarial. Se trata de un aspecto crítico para garantizar la eficacia del sistema y lo que se ha aprendido en la pandemia podría ayudar a superar las falencias que se registran en este aspecto.

En términos concretos, las entrevistas evidenciaron cierta disposición a la gradualidad y a la flexibilidad, ambos atributos de un modelo adaptativo. La gradualidad se observa, por ejemplo, en la decisión de priorizar los sectores más duramente golpeados por la pandemia, para incorporar progresivamente a los demás, en la medida en que se amplificó el efecto de la crisis (así actuaron las autoridades de Colombia); o en acelerar la implementación de programas que requerían de un plazo más largo y que se volvieron cruciales para enfrentar la emergencia (como el capital semilla en Costa Rica).

La flexibilidad implica ajustes de las medidas de apoyo, en función de los resultados que se van logrando. Es este el caso de la revisión de los requisitos de acceso a crédito o capital semilla en Chile o Panamá; o del proceso de adaptación de los programas de fomento impulsados en Argentina o Brasil, a la luz de las opiniones de los gobiernos locales y las cámaras empresariales.

En este contexto, la velocidad de respuesta se ha vuelto un factor crítico que depende principalmente de dos factores: la capacidad de diagnóstico y la rigidez de los trámites administrativos que serán analizados en las siguientes secciones.

Capacidad de diagnóstico y relaciones con el sector empresarial para potenciar la capacidad de respuesta

Salvo muy pocas (y parciales) excepciones, las autoridades mipymes no cuentan con sistemas de información adecuados por capilaridad de análisis (la que tiene que captar las distintas realidades territoriales), confiabilidad de los datos y disponibilidad oportuna de los mismos. El costo y el tiempo de implementación de las herramientas tradicionales (censos y encuestas) han hecho que sólo un puñado de países de la región mantenga en el tiempo este importante ejercicio de investigación. Por otro lado, la experiencia del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de Argentina y del Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Ecuador demuestran que aprovechar los registros administrativos es un camino factible para generar flujos de información con periodicidad adecuada a las necesidades del diseño de políticas (en condiciones “normales”) y a un costo compatibles con las restricciones que afectan los presupuestos públicos. Sin embargo, en un escenario de emergencia como el actual, los análisis que se requieren para ajustar las medidas de apoyo tienen que ser elaborados en lapsos aún más cortos y en contextos de incertidumbre que complejizan aún más la toma de decisión.

Considerado lo anterior, varias de las autoridades mipymes (entre ellas Argentina, Brasil y Colombia) han enfatizado la importancia de establecer y/o consolidar un diálogo permanente con los privados. Esto permite captar con mayor precisión las demandas del sector empresarial, mejorar la pertinencia de las acciones de apoyo y enriquecer las iniciativas de fomento con los recursos (humanos y financieros) que este sector posee. Entran en esta categoría el acuerdo que el gobierno de Argentina ha suscrito con ADIMRA para la generación de un hub digital y una red de expertos que asesore a 24.000 empresas del sector metalúrgico y metalmeccánico; los esfuerzos emprendidos por la autoridad

mipymes del Ecuador para estimular los encadenamientos productivos y la conformación de una instancia de diálogo con las cámaras empresariales de Uruguay para definir los lineamientos de una estrategia de reactivación de la economía del país.

Flexibilización de los trámites

Otro elemento que dificulta el desarrollo de la capacidad adaptativa del sistema de fomento es la rigidez de los procedimientos que se establecen para la administración de los recursos. El origen de esta situación tiene dos causas muy distintas: la garantía de transparencia en el uso de los recursos y el enfoque de demanda que orienta la mayoría de las estrategias adoptadas por los países de la región para fortalecer a las mipymes.

Con respecto al primer punto, es evidente que la legitimidad de las normas impuestas por las entidades de control (como la Contraloría de la República o afines) para garantizar una gestión transparente de los recursos invertidos (especialmente los que provienen del presupuesto de la nación) y una absoluta trazabilidad de estos, no puede sino ser cuestionada. Sin perjuicio de lo anterior, todas las autoridades entrevistadas reconocen que los procedimientos pueden ser mejorados y al respecto señalan que durante la pandemia han acentuado los esfuerzos para reducir los tiempos muertos y eliminar los pasos innecesarios.

La pandemia, por otra parte, ha acelerado la introducción de tecnologías digitales en la gestión de los programas de apoyo. Para un número creciente de trámites, especialmente para postular a la ayuda disponible, documentar las condiciones de las empresas postulante, presentar proyectos, etc. las empresas pueden ahora utilizar medios digitales e internet. Al mismo tiempo, actividades de asistencia, especialmente cursos de capacitación se han ido transformado al formato digital para poder ser dictados inclusive en situación de cuarentena. Entre los beneficios de este proceso, los entrevistados enfatizan especialmente el incremento de la cobertura de las políticas a costos marginales muy reducidos. No obstante, dos aspectos deben ser considerados con atención: en primer lugar, la digitalización de las acciones de apoyo es relativamente más simple cuando se trata de actividades estándar, con dinámicas predecibles y (en cierta medida) repetitivas. Mucho menos clara es su factibilidad cuando se trata de programas complejos, personalizados y que enfrentan problemáticas *ad hoc*. En este aspecto, se puede resaltar el caso del programa Up Digital de Brasil, que crea grupos de capacitación cerrados para promover el intercambio de buenas prácticas entre empresas acompañados de especialistas por 10 días. En segundo lugar, el proceso de digitalización de las políticas o programas de fomento plantea una interrogante muy seria acerca de cómo garantizar la cobertura de las franjas de la población-objetivo que no disponen de tecnologías digitales apropiadas.

La otra causa de la rigidez administrativa del sistema de apoyo es el enfoque de demanda, aquí mencionado, que numerosos países adoptan para la asignación de los recursos. La pretensión de esterilizar cualquier interferencia de parte de las autoridades públicas acerca del rumbo que tiene que tomar el sistema de apoyo lleva, por un lado, a adoptar (ex antes) definiciones muy minuciosas de los programas que se quiere impulsar y de los procedimientos que estos deben cumplir; por otro, aminorar las atribuciones de la entidad de apoyo, ya que las decisiones relevantes se basan en automatismos normativos que, en última instancia, son administrados por el nivel central. Las señales previamente mencionadas que sugieren el avance de un enfoque adaptativo en la cultura de las instituciones de apoyo pueden significar que se abren espacios para atacar a la raíz este problema. Al respecto cabe señalar la reflexión planteada por la autoridad de Brasil acerca de un nuevo modelo de asistencia a las empresas, basado en procesos menos estructurados y en un diálogo cerrado entre la entidad de apoyo y núcleos empresariales sectorialmente homogéneo que contribuyen a la identificación de problemas y propuestas de intervención y que supervisan colectivamente su despliegue.

II. 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 adoptado 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. de las empresas de la economía tradicional o digital. Este nuevo activo permite a las empresas crear sus algoritmos, en estas economías los algoritmos son utilizados en prácticas anticompetitivas como el *self-preferencing* (auto preferencia) e incluso para realizar colusiones.

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. Este proceso puede impulsar la interoperabilidad ya que mercados de datos pueden emerger de esta valoración. Debido a esta economía dato-centrista, la protección de datos, de la privacidad y la garantía de la seguridad cibernética se vuelven funciones críticas para las autoridades involucradas.

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.

El cuadro 2 identifica las principales herramientas normativas y legales vigentes en los siete países analizados en materia de libre competencia, telecomunicaciones, protección de datos y plataformas tecnológicas. A continuación, algunos rasgos generales sobre los marcos regulatorios.

En Argentina, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) es la entidad pública encargada de la aplicación de la ley de competencia. Entidad Nacional de Comunicaciones (ENACOM) es la encargada de la aplicación de la Ley de Telecomunicaciones contempla algunas de las disposiciones dirigidas a plataformas. Las tiendas y plataformas en línea en general se beneficiaron durante la pandemia, y el resultado de las prácticas fue el aumento de precios generalizado.

Brasil cuenta con dos instancias gubernamentales a cargo de la implementación de la regulación de libre competencia: el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) y la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel). Durante la pandemia fueron permitidos los acuerdos entre empresas con el doble objetivo lograr mantener las cadenas de suministro y evitar el mayor quiebre de empresas. El CADE estableció cinco condiciones al respecto: i) situación excepcional; ii) adopción de medidas preventivas; iii) la relación causal entre la crisis y la cooperación deseada; iv) período determinado de cooperación o coordinación; y v) los beneficios generados y las formas de transmitirlos al consumidor.

Otros dos hechos significativos fueron: la presentación de una propuesta de Ley en la Cámara de Diputados que habilita la intervención en el dominio económico sobre los ingresos brutos de los servicios digitales prestados por las grandes empresas tecnológicas (Cide-Digital); y el hecho que durante la pandemia, el Banco Central de Brasil rechazó la solicitud de Facebook para convertirse en una plataforma de medio de pago.

Cuadro 2
Marco regulatorio de competencia en países seleccionados

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Perú	México
Marco Legal (campo compartido)	Ley de Defensa de la Competencia. No. 27.442. Telecomunicaciones Ley 27.078. Ley Suplementaria No. 20,680 de 1974.	Ley de Defensa de la Competencia No. 12.529 (2011). Telecomunicaciones Ley 9.472 (1997).	Decreto Ley No. 211 Ley de la Libre Competencia. (1973) Ley General de Telecomunicaciones (LGT).	Protección de la Competencia Ley 1340 de 2009). Ley de las Tecnologías de Información y Comunicaciones Ley 1341 (2009).	Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva de los Consumidores 7472. Reforma a la Ley de Competencia Ley 9736. (2019). Ley General de Telecomunicaciones.	Ley de Defensa de la libre Competencia (Decreto Legislativo 1034). Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (Decreto Supremo 030). Ley General de Telecomunicaciones (Decreto Legislativo No. 702).	Ley Federal de Competencia (2014). Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (2014).
Marco regulatorio	Ley de Protección de Datos Personales No. 25.326 (PDPA). Nuevo Régimen de Comercio Justo (Decreto No. 274/2019).	Ley General de Protección de Datos Personales Ley 13.709/18.	Ley 19.628 sobre protección de la vida privada (1999). Ley de Protección de Datos Personales. No. 21.096. Ley 19.223 sobre Delitos Informáticos y la Política Nacional de Ciberseguridad 2017-2022.	Ley estatutaria 1266 de Habeas Data (2008) (Reglas de Privacidad Financiera) y la Ley estatutaria 1581 (2012) (Régimen General de Protección de Datos Personales). Plan de Acción de Grandes Datos. Código Penal colombiano de Ciberseguridad.	Ley sobre la Protección de Particulares del Tratamiento de sus Datos Personales (Ley No. 8968). Ley de Delitos Informáticos (Ley 9048).	Ley de Protección de Datos Personales (Ley 29733): Ley de Delitos Informáticos (Ley 30,096).	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2010).
Regulación de Plataformas	Ley del Trabajador de Plataformas Tecnológicas.	Ley que regula las aplicaciones de transporte (2018). Ley sobre Fake News (PL2630/2020). Proyecto de Ley No. 2358/2020, CIDE-Digital.	Regulaciones fiscales. Proyectos de ley de medios digitales (2015).	Proyectos de Ley de Servicio Privado de Transporte Mediante Plataformas Tecnológicas 003 (2020). Regulaciones fiscales sobre plataformas digitales (2018).	Políticas de plataformas digitales Código Nacional de Tecnologías digitales (2020). Regulaciones fiscales (Resolución DGT-R-13-2020).	Proyectos de ley sobre plataformas digitales. Ley de empleo digno que regula a trabajadores de plataformas digitales. Proyecto de Ley para regular las plataformas de servicios basados en economía colaborativa. Regulaciones fiscales Decreto Legislativo Decreto No. 945.	Régimen de plataformas digitales Sección III del Capítulo II (Titulo IV) de la Ley del Impuesto sobre la renta Regulaciones Fiscales para plataformas tecnológicas Prestación de servicios digitales por residentes en el extranjero sin establecimiento en México. Capítulo III-VAT

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Perú	México
Autoridad de competencia	Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC).	Consejo administrativo de Defensa Económica (CADE).	Tribunal de Defensa de la Competencia (TDLC) y Fiscalía Nacional Económica (FNE).	Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).	Autoridad de Competencia de Costa Rica (COPROCOM).	Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI). Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).
Autoridad regulatoria	Entidad Nacional de Comunicaciones (ENACOM).	Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel).	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel). Consejo Nacional de Televisión (CNTV).	Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (MINTIC). Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). Agencia Nacional del Espectro (ANE).	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).
Autoridad de protección de datos		Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD).	Consejo para la Transparencia.	Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).			Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
Activo de economía digital		Cerebro	Unidad de Inteligencia	Sabueso	En desarrollo		Artículo 94 de la Ley de Competencia. Unidad de Competencia de Mercados Digitales.

Fuente: CEPAL, sobre la base de Bustillo, René, "Analysis of competition policies in five Latin America and the Caribbean countries and the post-pandemic recovery period", de próxima publicación por Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

En Chile, son dos las autoridades de defensa de la competencia: el Tribunal de Competencia (TDLC) y la Fiscalía Nacional Económica (FNE), ambos responsables de hacer cumplir la Ley Antimonopolio de Chile. Bajo la pandemia, el TDLC emitió un reglamento que permite a las partes consultoras proceder con acuerdos de cooperación entre competidores necesarios para mantener la cadena de suministro de bienes o servicios considerados esenciales.

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) es la autoridad de competencia y agencia de protección al consumidor en Colombia, responsable de hacer cumplir las regulaciones antimonopolio. Debido a la emergencia sanitaria, la SIC emitió una resolución que permite acuerdos entre competidores dirigido a atender la emergencia ocasionada por la pandemia.

La Ley de Competencia de Costa Rica creó la autoridad de competencia (COPROCOM) para supervisar su aplicación. La SUTEL tiene jurisdicción exclusiva para aplicar la ley de competencia y control de fusiones en el mercado de telecomunicaciones. El único cambio durante la pandemia fue en la política de plataformas digitales en que se establece el procedimiento para la recaudación del IVA en los servicios digitales.

El Perú cuenta con dos organismos de competencia: el Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI) para todos los demás sectores de la economía, y el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), que tiene competencia en todos los asuntos relacionados con el sector de las telecomunicaciones. Durante la pandemia, INDECOPI señaló la legalidad de acuerdos entre empresas que maximicen la eficiencia de producción y distribución en beneficio de los consumidores. Se permite que los agentes económicos aúnen esfuerzos para reducir los costos en tecnología o en la distribución. Las autoridades no han emitido ninguna ley de control de precios en el marco de las plataformas digitales. Tampoco los mercados en línea han tomado alguna medida contra los vendedores que utilizan sus plataformas.

México cuenta con dos instancias en materia de competencia la Comisión Federal de Competencia (COFECE) encargada de hacer cumplir la Ley Federal de Competencia; y el Instituto Federal de Telecomunicaciones encargado de la implementación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. La COFECE presentó 12 medidas para enfrentar la recuperación económica¹⁰. Las acciones relativas a las plataformas digitales y particularmente a sus contenidos y lo relacionado a la protección de datos personales, se enmarcan en la Estrategia Nacional Digital y la coordinación entre las instancias responsables (COFECE a través de Unidad de Competencia de Mercados Digitales, IFE, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales -INAI- y la Procuraduría Federal del Consumidor -PROFECO- es aún muy incipiente. No obstante, los puntos relevantes de la política pública sobre gestión de plataformas tecnológicas consisten en definir una coordinación efectiva para la resolución de posibles efectos adversos tanto en la libre competencia como en la privacidad y seguridad de los usuarios. El Comité de Competencia y el Comité de Política sobre Economía Digital (CDEP) en el que participan instancias como COFECE, IFT tienen entre sus temas de interés las plataformas tecnológicas.

¹⁰ <https://www.cofece.mx/propuestas-en-materia-de-competencia-economica-para-contribuir-a-la-reactivacion-de-la-economia-mexicana/>.

III. Conclusiones

Los difíciles meses de lucha contra la pandemia han dejado un legado doloroso en lo humano y en lo económico. Las instituciones que apoyan a las mipymes y que promueven políticas para la defensa de la competencia han demostrado tener la capacidad de reaccionar a este desafío, realizando esfuerzos inéditos para ajustar sus estrategias y sus modalidades de operación a las nuevas necesidades. Capitalizar este aprendizaje es importante para mejorar el desempeño futuro del sistema de apoyo al sector productivo.

En lo que corresponde a las políticas mipymes

Las agendas de los países mantendrán inevitables diferencias, pero hay aspectos comunes que valen la pena destacar porque pueden ser terrenos para generar una más intensa y sostenida colaboración basada en el intercambio y asistencia recíproca.

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

- Apoyo a la incorporación de tecnologías digitales: en este frente, 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 el profundizarse 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 de las 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 en 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 de probable convivencia con el virus por plazos aún muy largos, 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 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.

En lo que corresponde a las políticas de competencia

La digitalización de la economía exige mayor participación de las autoridades de competencia, ya que es preciso agregar nuevas áreas de análisis, como la protección de datos, el uso de plataformas tecnológicas, etc. Es necesario reconocer que el uso de medidas horizontales por sí solo ya no es efectivo para combatir las prácticas anticompetitivas.

La política de competencia debe estar integrada con la política industrial. El esfuerzo debe ser conjunto entre las instancias públicas y las empresas, ya que muchas de las acciones podrían afectar directamente sus modelos y estrategias de negocio. Dada la dinámica de la economía digital, las autoridades de competencia necesitan herramientas más versátiles.

La cooperación entre competidores se ha convertido en una herramienta para acelerar la recuperación y el mantenimiento de las cadenas de valor globales, pero prolongadas en el tiempo pueden resultar en prácticas anticompetitivas (por ejemplo, colusiones de precios) ya que brindan a las empresas la oportunidad de aprender más sobre la estructura del *modus operandi* de sus competidores.

Demarcar las jurisdicciones entre las autoridades sectoriales y la autoridad de competencia ayuda a evitar duplicación de costos, ineficiencias, inseguridad jurídica y el riesgo de inconsistencias en los mercados, particularmente los digitales (por ejemplo, la COFECE y el EFT en México). Así mismo, en las economías digitalizadas es clave lograr la integración entre los ámbitos de la competencia y la protección de datos. Los datos y su uso se caracterizan por un fuerte impacto indirecto, y es muy importante evaluar y combatir estos impactos en el contexto actual de crisis. El reconocimiento de la necesidad de políticas diferenciadas para los distintos mercados digitales es fundamental para garantizar la libre competencia.

Promover cooperativas de datos e iniciativas que fortalezcan la acumulación de datos por parte de las pymes podría convertirse en una herramienta para fomentar una mayor competencia en los mercados; en este sentido garantizar el acceso y el flujo de datos es fundamental. Los datos cada vez más son considerados un activo especializado relevante en el modelo de competencia para la economía digital.

La crisis sanitaria ha puesto en evidencia la creciente dependencia de las personas y las pymes de las plataformas digitales, algunas autoridades de competencia ya han comenzado a desarrollar reglas para abordar la realidad post pandemia de creciente digitalización. Algunos de estos cambios están dirigidos hacia una mejor evaluación del poder de mercado en las plataformas digitales. Los mercados con fuertes efectos de red están correlacionados con prácticas anticompetitivas y la creciente presencia de monopolios, que requieren de mayor atención.

Existe un debate respecto al modelo de negocios de las grandes plataformas que tiende a la concentración de datos. Por otra parte, desmembrar plataformas o forzar la desinversión de activos pueden tener efectos contrarios y muchas veces negativos, para las empresas de menor tamaño, que las utilizan para promover sus productos. Uno de los efectos es la reducción de economías de escala que pueden resultar, por ejemplo, en precios más altos. Debido a que los datos son un insumo para la personalización de productos y mejora de los servicios, la pérdida de una base de datos, por ejemplo, puede provocar una reducción de la calidad.

Desde la supervivencia de las mipymes es importante combatir la no neutralidad y la auto preferencia, principalmente en el actual contexto donde las pymes utilizan las plataformas para digitalizar sus negocios. Las pymes digitales se han convertido en una parte importante de la economía digital. Son responsables de una gran parte de la innovación y, por tanto, de la dinámica del mercado. La adopción de medidas sectoriales o específicas de la empresa puede ayudar a abordar las prácticas anticompetitivas.

Bibliografía

Bustillo, René, "Analysis of competition policies in five Latin America and the Caribbean countries and the post-pandemic recovery period", de próxima publicación por Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

"Construir un futuro mejor: Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Cuarto informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2021.

Da Silva, Filipe y Georgina Núñez (2021), "La libre competencia en la era digital y la post pandemia: el impacto sobre las pequeñas y medianas empresas", LC/TS.2021/15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46663/4/S2100020_es.pdf.

Heredia Andrea y Marco Dini (2021) "Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia del COVID-19 en América Latina", de próxima publicación por Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Navarro Ignacio (2021), "Las instituciones de competencia en México ante el COVID-19 y la recuperación económica", LC/TS.2021/14 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46662/1/S2100018_es.pdf.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha afectado especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). En este contexto, las políticas que apuntan a estimular su desarrollo y aquellas que promueven la defensa de la competencia se han vuelto clave para superar los efectos de la crisis y emprender el camino hacia la reactivación.

Como respuesta a las nuevas demandas y a las necesidades generadas por esta coyuntura, las instituciones encargadas del diseño y la implementación de dichas políticas han tenido que enfrentar nuevos desafíos, replantear sus enfoques y ajustar de forma creativa y urgente sus modalidades operativas.

En el presente documento se resume la investigación realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) respecto a estos temas. Las lecciones aprendidas por las instituciones públicas apuntan a distintos tipos de innovación que, de ser capitalizados por los actores económicos, podrían impulsar una mejora permanente de las acciones de apoyo al sector productivo.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/TS.2021/30