



INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK
SUSTAINABLE DEVELOPMENT DEPARTMENT
OFFICE IN EUROPE



**ORGANISATION FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**
COMPETITION DIVISION

La política de competencia en el sector financiero de América latina

Marta Troya-Martinez

Diciembre del 2006

WORKING PAPER SERIES No 2006-1-S

Los puntos de vista expresados en este documento son los del autor y no tienen que representar necesariamente los de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB). Este artículo se ha enriquecido con comentarios de Darryl Biggar, Sean Ennis y Alberto Heimler.

Índice

Índice	iii
Prefacio.....	iv
Resumen	iv
I. Introducción	5
II. El sector financiero	7
A. ¿Puede el sector financiero ser un mercado competitivo?	7
B. Regulación del sector financiero	9
C. El sector financiero: una industria en constante cambio	12
D. La reforma regulatoria: una oportunidad para alcanzar mayor competencia.....	14
<i>Reforma regulatoria.....</i>	<i>14</i>
<i>El nuevo papel de la ley de competencia y la autoridad de competencia.....</i>	<i>15</i>
<i>La autoridad de competencia responsable de aplicar la ley general de competencia ...</i>	<i>18</i>
III. El sector bancario: revisión de concentraciones	20
A. La evaluación de concentraciones bancarias.....	20
<i>Marco analítico.....</i>	<i>21</i>
<i>Una aplicación práctica.....</i>	<i>23</i>
B. Papel de las autoridades de competencia en el fomento de la competencia en el sector bancario	26
IV. El caso de las tarjetas de pago	29
A. Problemas de competencia en el mercado de las tarjetas de pago	30
B. Casos antimonopolio en América Latina	32
C. ¿Qué papel han jugado el regulador y la autoridad de competencia?	34
V. Conclusiones	37
Notas	38
Bibliografía.....	43
Apéndice	48

Prefacio

El presente estudio ha sido financiado por la Representación en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dentro del marco del acuerdo de cooperación que el BID mantiene con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el sector de defensa de la competencia.

Fue presentado oficialmente durante el IV Foro Latinoamericano de la Competencia (LACF) celebrado los días 11&12 de julio en San Salvador (El Salvador). Este foro está patrocinado conjuntamente por ambas instituciones, con el apoyo de las autoridades de competencia locales.

El Objetivo del Foro es intensificar el papel de la competencia en las economías de América Latina y el Caribe mediante la promoción del diálogo, el consenso y el establecimiento de canales de comunicación estables entre los legisladores en la región, como medio de mejorar el clima de negocios.

Altos funcionarios de defensa de la competencia, reguladores sectoriales, así como expertos de instituciones internacionales y multilaterales, se reúnen una vez al año en el LACF.

La autora de este estudio, Marta Troya, hace un profundo análisis de las particularidades del sector financiero con respecto a las políticas y leyes de defensa de la competencia, y al papel de las autoridades de la competencia y las entidades reguladoras en un sector que tiene un papel importante como servicio público. En el estudio, la autora se centra en dos casos: las fusiones bancarias y las tarjetas de crédito.

Conclusión principal: las autoridades de competencia deberían encargarse de la supervisión y la promoción de la competencia en los mercados financieros, mientras dejan en manos de los reguladores financieros la tarea de asegurar la solidez y la estabilidad del sector. Esta división de responsabilidades no debe en ningún caso excluir la estrecha cooperación entre ambas autoridades, cuando se avenga necesario.

Resumen

Este documento analiza el alcance y el papel de la ley de competencia en el sector financiero en América Latina. Como ocurre en otros sectores, a menudo se cuestiona la sumisión del sector financiero a la ley general de competencia puesto que este sector tiene sus propias necesidades y la regulación prudencial a veces puede ser incoherente con una fuerte competencia. En este documento se explican los beneficios que se pueden obtener de la aplicación de la ley general de competencia a un sector mediante un regulador no sectorial, como es la autoridad de competencia. Se hace especial hincapié en la evaluación de la competencia en los mercados de las tarjetas de pago y de las fusiones bancarias.

I. Introducción

1. El sector financiero actúa de intermediario entre ahorradores e inversores, además de proveer servicios financieros, y en particular servicios de pago. Este sector está integrado por diversas instituciones financieras: bancos comerciales, compañías de financiamiento, sociedades de valores y aseguradoras. Los servicios financieros son importantes para la economía ya que constituyen entradas esenciales en la producción económica total.
2. Todas las instituciones financieras se ven afectadas por una gran variedad de riesgos, como por ejemplo, el riesgo de liquidez y de impago, así como por una gran variedad de fallos de mercado que se producen en el sector financiero. Un ejemplo de estos fallos serían las externalidades o la información asimétrica. Debido, en primer lugar, a estos riesgos, a los fallos de mercado en segundo, y por último, al especial papel que las instituciones financieras desempeñan en la estabilidad del sistema financiero, se cree que debería existir una regulación especial para las instituciones financieras. Esta posición no sólo ha motivado la introducción de una regulación sectorial sino que también, en algunas ocasiones, ha llevado a la exclusión de dicho sector de la ley general de competencia.
3. No obstante, en la actualidad se están redefiniendo los servicios financieros debido a la globalización de los mercados financieros, a los avances tecnológicos y a los cambios estructurales, entre los que se incluye el desmantelamiento progresivo de las barreras regulatorias.
4. Los países deberían encontrar la mejor manera de supervisar el sector bajo este nuevo escenario. ¿Debería excluirse el sector financiero en general, y el bancario en particular, de la ley de competencia? ¿Qué papel debería desempeñar la autoridad responsable de la competencia y el regulador para fomentarla? ¿Las fusiones bancarias deberían recibir un trato diferente del resto? ¿Debería aplicarse la política de competencia al mercado de las tarjetas de pago? Estas preguntas cobran una gran relevancia en los países en desarrollo ya que empíricamente se ha demostrado que es necesario un sector financiero estable para aumentar el crecimiento económico a largo plazo y reducir la pobreza¹.
5. Este documento examina, desde un punto de vista económico, y basándose en la experiencia de otros países, el papel que la autoridad de competencia debería desempeñar en el sector financiero en su conjunto. También se analizan en profundidad dos áreas del sector financiero en las que podría intervenir la autoridad de competencia: las fusiones bancarias y el mercado de las tarjetas de pago. En concreto, se identifican los mercados que en una fusión se ven más afectados en materia de competencia, como son la banca de consumo y los préstamos a la pequeña empresa. Se presenta además una propuesta para evaluar la competencia en estas dos áreas con ejemplos de América Latina. También se analizan los papeles relativos de las autoridades de competencia y los reguladores bancarios y se sostiene que las autoridades de competencia poseen las competencias necesarias para someter a revisión posibles problemas de competencia en el sector bancario, pero no para realizar revisiones prudenciales. Por lo que atañe a los pagos con tarjeta, se identifican los aspectos claves de la competencia en lo referente a las tarjetas de pago en América Latina, además del papel desempeñado por las autoridades de competencia, los tribunales y los reguladores financieros a la hora de resolver casos de competencia. La falta de actividad regulatoria ha sido, en algunos casos, el origen del grueso de las acciones llevadas a cabo por la autoridad de competencia. En otras palabras, el poder de la autoridad de competencia puede ser un complemento indispensable de regulación

en caso de inactividad regulatoria.

6. El resto de este trabajo está dividido en cinco secciones. La sección II versa sobre las prácticas anticompetitivas en el conjunto del sector financiero y se analiza el papel de la autoridad de competencia. En la sección III se analizan los problemas de competencia que surgen en una fusión bancaria. La sección IV contiene el mismo análisis pero con respecto al mercado de las tarjetas de pago. Por último, en la sección V se presentan las conclusiones del presente trabajo.

II. El sector financiero

7. El sector financiero actúa de intermediario entre ahorradores e inversores, además de proveer servicios financieros, en particular servicios de pago.
8. Sin la actuación de intermediarios financieros, un ahorrador neto, póngase como ejemplo un hogar, no encontraría muy atractivo invertir en un prestatario neto, como puede ser el caso de una sociedad. Esta actitud del ahorrador neto se debe, en primer lugar, a la existencia de costes de monitoreo (es decir, el propietario tendría que supervisar que se invierte en aquello que se acordó), en segundo lugar a los costes de liquidez (es decir, no podría convertir en efectivo el dinero invertido cuando más lo necesite) y por último al riesgo de precios (es decir, el propietario corre el riesgo de obtener, con respecto a su inversión, un precio de venta inferior al de compra). Son dos los mecanismos utilizados por los intermediarios financieros para superar esta situación. El primero de ellos es ofrecer mejores condiciones de riesgo de liquidez y de precios. Para ello diversifican parte de su riesgo de cartera. El segundo mecanismo utilizado es un control más eficiente de los prestatarios ya que poseen economías de escala en costes de transacción y recopilación de información.
9. Originariamente, el sector bancario ofrecía con frecuencia todos los servicios financieros bajo una misma etiqueta (banca comercial, banca de inversión, servicios de inversión en bolsa, proveedores de seguros, etc.). Sin embargo, en la actualidad este sector está integrado por una amplia gama de instituciones financieras como los bancos comerciales, los bancos de ahorro, operadores de Facilidad Bancaria Internacional (IBF sus siglas en inglés), compañías de financiamiento, compañías de seguros, compañías de seguros de vida, sociedades de valores, empresas de servicios de inversión, cajas de ahorro, fondos de pensiones, compañías hipotecarias y mercados de valores. Además de estas instituciones financieras, en muchos países están entrando al mercado instituciones no financieras.

A. ¿Puede el sector financiero ser un mercado competitivo?

10. Es ampliamente conocido que los mercados son más eficientes y producen mayores beneficios a los consumidores (por ejemplo en lo referente al estímulo reducción de costes y mayor innovación) bajo un marco competitivo². Sin embargo, existen una serie de límites a la hora de aplicar dicho marco al sector financiero.
11. Para empezar, todas las instituciones financieras se ven afectadas por una gran variedad de **riesgos**. Por ejemplo, todas poseen activos potencialmente sujetos a riesgo de crédito o de impago. También están expuestas, en mayor o menor grado, a la retirada de fondos de ahorro y al riesgo de liquidez en función del tipo de derechos de pago que hayan vendido a los titulares de estos derechos. Además la mayoría quedan expuestas a algún tipo de riesgo de financiación ya sea debido a la venta de valores o a la emisión de tipos de garantías de crédito incluidas o no en el estado general de cuentas. En el sector de la banca existe el riesgo de pánico bancario: “la gran mayoría de pasivos bancarios son depósitos muy líquidos redimibles si se solicitasen. Y por el contrario, la mayor parte de sus activos son préstamos mucho menos líquidos. Esta situación conduce al problema de que si todos los depositantes solicitasen al mismo tiempo sus depósitos, todos los bancos (a pesar de ser perfectamente solventes) se encontrarían en graves problemas para afrontar sus obligaciones con los depositantes. Algún banco podría encontrar refinanciación en el mercado financiero, pero el problema persistiría

seriamente en casos de baja liquidez en el mercado o si el problema afectase al grueso del sector bancario.” Biggar y Heimler [2005], pág. 6

12. Además de estos riesgos, el mercado se ve afectado por diversos **fallos de mercado**. Se trata de situaciones en las que los mercados existentes se alejan del ideal de competitividad.
13. En primer lugar, se dan muchas situaciones en las que los agentes de mercado se ven afectados por la existencia de **información asimétrica**. Esto ocurre por ejemplo entre ahorradores y prestatarios. Si esta asimetría de la información surge en el momento de contratación, por ejemplo cuando el prestamista no conoce las probabilidades de impago por parte del prestatario o cuando el asegurador carece de información sobre los riesgos del consumidor, puede conducir a lo que en economía se conoce con el nombre de **selección adversa** (es decir, únicamente los prestatarios menos fiables o los asegurados con más riesgo potencial se interesarán por los prestamistas o aseguradores). Cuando la asimetría de la información es postcontractual, nos encontramos ante un caso de **riesgo moral**. Esto ocurre cuando los prestamistas no están bien informados sobre las acciones llevadas a cabo por los prestatarios, ya que esto les da incentivos para comprometerse en una actividad más arriesgada que la contratada, una vez que se haya iniciado la financiación.
14. El segundo fallo de mercado hace referencia a la existencia de **externalidades**, que se producen cuando una persona o empresa realiza una actividad que afecta el bienestar de otros que no participan en la misma, sin pagar ni recibir compensación por ello. En el sector financiero esta situación se produce con frecuencia debido a que las instituciones financieras no tienen en cuenta el papel central que juegan en la economía a la hora de tomar decisiones. Por ejemplo, las quiebras bancarias pueden acabar con los ahorros domésticos y al mismo tiempo restringir el acceso de una compañía a su crédito. Lo mismo ocurriría con las quiebras de las compañías de seguros, ya que dejaría a los asegurados expuestos a súbitas caídas de ingresos a la hora de su jubilación o en caso de enfermedad o catástrofes. Sin embargo, los bancos no tienen plenamente en consideración una de las externalidades más dañinas que podría ocurrir en el sector de la banca: cuando la quiebra de un banco lleva a la quiebra a otros bancos, a través de al menos dos mecanismos. El primero es la “quiebra inducida”³ y el segundo es “el riesgo de contagio”⁴.
15. Por último, el tercer fallo de mercado viene determinado por el hecho de que algunos agentes tienen **poder de mercado** por lo que no actúan como precio aceptantes. Las instituciones financieras pueden beneficiarse del poder de mercado por muchas razones, entre las que se incluye la existencia de **costes de cambio**. Estos son los costes contraídos al cambiar de mercado o proveedor. La banca y el sector de los seguros se ven especialmente afectados por este problema. A título ilustrativo, en el sector de la banca pueden darse dos tipos de costes de cambio. El más conocido de ellos surge en el mercado de depósitos bancarios. Cuando los consumidores cambian de banco o caja hacen frente a costes de transacción⁵. También se producen costes de cambio en los préstamos bancarios si los riesgos de crédito de los usuarios no son de dominio público; hecho que suele ocurrir en los países en desarrollo. Estos costes aparecen normalmente cuando un prestatario ha establecido una relación con un banco ya que es *a posteriori* cuando el banco sabe si el prestatario supone o no un riesgo de crédito, y en función del resultado ofrece una determinada tasa de interés. Si los bancos no tienen acceso a la información existente sobre los clientes en otras entidades financieras, un cliente con una buena trayectoria posiblemente afronte una tasa de interés más elevada cuando cambie de banco. El mismo fenómeno se produce con el precio de la póliza de seguros en el sector de los seguros: “Sin embargo, con el tiempo, un asegurador podría jugar con ventaja respecto a sus

rivales al obtener acceso a información sobre sus clientes no disponible para los demás. Esto haría posible que los aseguradores mantuviesen sus antiguos clientes y aun así obtener beneficios, es decir, los consumidores quedarían bloqueados desde un punto de vista de la información.” Nilssen [2000], pág. 642

16. La existencia de estos costes de cambio obstaculiza la entrada de competidores potenciales puesto que les resultaría difícil conseguir clientes. Considerando que los servicios financieros dependen en gran parte de redes, la entrada quedaría aún más restringida debido a las **externalidades de red**. Cuando existen externalidades positivas de red, el valor de un producto o servicio para un usuario aumentará cuanto mayor sea el número de usuarios que utilicen dicho producto o servicio, o bien uno compatible. La decisión del consumidor a la hora de elegir una red se ve fuertemente afectada por el tamaño de esta. Por ejemplo, en el caso de los servicios de pago realizados a través de un sistema de pago (es decir, una red) existen “muchas externalidades de red, ya que el alcance de los servicios de pago electrónicos dependen del grado de adopción por parte de los usuarios de un estándar común. El proveedor de los servicios financieros que logra alcanzar ese estándar común acabará haciéndose con una gran parte del mercado y disminuyendo la competencia. Estos hechos pueden aplicarse a sistemas de comercio e intercambio, a portales financieros, y en menor medida a “e-enables”” Claessens *et al* [2003], págs. 113 y 114.
17. Además, el sector también se ve afectado por la existencia de **costes irre recuperables**⁶, como la reputación de una marca existente, y de **costes fijos y elevados**⁷, como las inversiones en tecnología de la información, que además contribuyen a aumentar las barreras a la entrada⁸.
18. Debido a los riesgos mencionados, a la existencia de fallos de mercado, y al particular papel que las instituciones financieras desempeñan en la estabilidad del sistema financiero, las instituciones financieras se han regido bajo una regulación especial y han sido excluidas de la ley general de competencia. Hay que añadir que en el sector financiero, a diferencia de otros sectores, la materia de competencia no puede tratarse de forma aislada, puesto que existen relaciones opuestas entre la competencia y factores como la seguridad, solidez e innovación.

B. Regulación del sector financiero

19. En respuesta a los problemas citados, tradicionalmente se ha regulado el sector financiero. Algunas de las medidas regulatorias más comunes se tratan a continuación ilustrándolas con experiencias de países.
20. El primer grupo de medidas tiene como objetivo controlar y limitar la **entrada** al sector financiero. Para empezar, los **requisitos de adecuación de capital** exigen un capital mínimo y su finalidad es asegurar que las instituciones financieras siguen una política de crédito segura, a falta de un control efectivo por parte de los depositantes. Estos requisitos también están dirigidos a corregir los problemas de información asimétrica y riesgos existentes, ya que el capital amortigua las pérdidas causadas por el banco, protegiendo así los fondos de los depositantes. Muchos países complementan esta medida exigiendo una determinada relación de capital. En Argentina, por ejemplo, el Banco Central ha establecido 4 zonas de jurisdicción, donde el mínimo capital exigido es, dependiendo de la zona, una cantidad decreciente de 25 a 10 millones de pesos para los bancos, y de 10 a 5 millones para las instituciones financieras no bancarias, dependiendo siempre del volumen de las operaciones⁹. Además de la dificultad que conlleva diseñar requisitos de adecuación de capital de forma

suficientemente sofisticada, esta medida puede tener efectos adversos en materia de competencia si los requisitos de capital son excesivamente elevados ya que el número de instituciones financieras económicamente viables son limitadas, y por lo tanto, la entrada al mercado se puede ver restringida. El trabajo reciente de Barth *et al.* [2006], basado en una muestra de 150 países, revela que el incremento de requisitos de capital tiene un impacto imperceptible en el nivel de desarrollo bancario (medido por la cantidad de crédito otorgado a compañías privadas en proporción al PIB), en el nivel de eficiencia de los bancos (calculado por los márgenes netos de intereses y los gastos indirectos) y por último en la probabilidad de sufrir crisis bancarias.

21. Además, algunos mercados financieros poseen *procesos de licencia* que establecen que los nuevos participantes deben solicitar la licencia al regulador financiero pertinente. Esta medida puede causar problemas de competencia si las condiciones de entrada no están bien definidas y el proceso no es lo suficientemente transparente ya que otorgaría mucha discreción al regulador sectorial.
22. También pueden establecerse *requisitos de probidad y competencia* para asegurar que los directivos y gerentes de las instituciones financieras tienen la capacidad y los incentivos necesarios para controlar las actividades de la institución. Este hecho adquiere especial relevancia en el caso de los bancos ya que pueden surgir muchos conflictos de interés si las conexiones entre la banca y el comercio son muy estrechas.
23. Finalmente se establecen restricciones a la *entrada de entidades extranjeras*. Una vez más, esta medida está dirigida a proteger el mercado nacional, en esta ocasión, de la competencia extranjera.
24. En términos generales, estas restricciones para el acceso al sector reportan beneficios a los intermediarios financieros y aseguran la consecución de objetivos de seguridad y solidez. Esto es importante porque la existencia de futuros beneficios incentiva a las instituciones financieras a actuar prudentemente en el presente (dicho de otro modo, los propietarios de instituciones financieras actuarán con más prudencia si tienen más que perder). La privatización a gran escala del sistema bancario mexicano en 1991-2 es un buen ejemplo de supercompetencia: “los costes marginales fueron superiores a los ingresos marginales entre 1992-1994, debilitando las posiciones de capital y generando incentivos a los bancos para tomar decisiones arriesgadas. De esta manera se contribuyó a la inestabilidad financiera que desembocó en la crisis¹⁰ de 1994/5” Claessens and Klingebiel [2001], pág. 5
25. Contrariamente, el establecimiento de barreras de entrada para controlar el nivel de competencia puede tener importantes efectos negativos: búsqueda de renta importante; limitación de los incentivos para la reducción de costes y otras mejoras en la eficiencia; y limitación de los incentivos para la inversión en innovaciones tecnológicas y de otro tipo¹¹. Además, cabe destacar que la competencia puede generar beneficios como la reducción de la corrupción. Esto se debe a que al ampliar el alcance de las instituciones que proveen servicios financieros puede reducirse la influencia política de los bancos incumbentes. Es necesario señalar que los sistemas más competitivos serían también los más estables, siempre y cuando las entradas involucren una gama más diversificada de instituciones.
26. Existe un segundo grupo de regulaciones: las restricciones de **precio**, como el establecimiento de un *interés máximo aplicable a un depósito* y el *control de comisiones*. El principal objetivo de estas medidas es aumentar la rentabilidad de las instituciones financieras

compitiendo en la industria, además de proporcionarles los incentivos adecuados para actuar de manera prudente. Además, la **tasa de interés de los préstamos** puede llegar a controlarse manteniéndola por debajo de su nivel de libre mercado. Obviamente esto resultaría en el racionamiento del crédito, otorgándolo a los prestatarios más privilegiados.

27. Existen además regulaciones en la **línea de negocios** que no solo restringen vínculos de propiedad entre las instituciones financieras, sino que además lo hacen entre las instituciones no financieras. Se han establecido restricciones en la relación entre las instituciones financieras y las sociedades no financieras con la finalidad de acabar con posibles conflictos de intereses, como podría ser prestar a esas sociedades bajo condiciones más favorables que la ofrecidas en el mercado. En Argentina, por ejemplo, está prohibido que las instituciones financieras posean más de un 12,5 por ciento de compañías industriales, agrícolas, comerciales o de cualquier otro tipo que no sean financieras, salvo previa aprobación del Banco Central. Normalmente, se conceden estas aprobaciones a compañías cuya actividad se considera un complemento a la actividad financiera. En marzo de 2000, creció la lista de actividades consideradas como un complemento de servicios a los servicios financieros. En algunos casos también es necesaria la aprobación del Superintendente de las Instituciones Financieras para adquirir más del 12,5 por ciento del tipo de sociedades nombradas anteriormente¹². En Panamá ocurrió algo parecido. En el 2002 se emitió una nueva regulación que definía los límites cumulativos para las inversiones de los bancos en otras compañías. Un ejemplo de estos límites es que la inversión en compañías no relacionadas o implicadas en el negocio de la banca no puede exceder el 25 por ciento de los fondos de capital del banco¹³.
28. Existen también regulaciones especiales para las **fusiones** entre instituciones financieras, pero este tema se tratará en profundidad en la sección II.
29. Para acabar, la última capa de regulaciones establecidas atañen al **monitoreo y la supervisión**. Los reguladores someten a todos los intermediarios financieros (ya sean bancos, compañías de valores o empresas de seguros) a varios grados de escrutinio que van desde la supervisión *in situ* de las instituciones hasta la presentación regular de informes y estados de cuenta. En algunos países, este papel supervisor de los reguladores se extiende a cuestiones de competencia.
30. Existen regulaciones establecidas únicamente para el **sector bancario**, ya que tradicionalmente se ha considerado que posee una naturaleza especial. Esto se debe principalmente a dos motivos. El primero de ellos es que proporciona crédito a otras compañías y administra el flujo de pagos en toda la economía. Y el segundo es que son más propensas a la quiebra debido, entre otras muchas razones, a su elevado apalancamiento y estructura de financiación a corto plazo. A pesar de que algunos de los fallos de mercados explicados en la anterior sección se dan en el sector bancario, la justificación oficial para que exista una regulación bancaria es la necesidad de proveer una "**red segura**"¹⁴. "Por regla general, una red segura esta compuesta por todos o casi todos los siguientes elementos: asistencia financiera de última instancia, seguros de depósito, acceso a los sistemas de pago, normas reguladoras, políticas y prácticas de supervisión, reglas de intervención, políticas y mecanismos para resolver problemas de insolvencia y protección implícita (p.ej. a través de restricciones en la competencia). Las redes seguras tienden a diferir en el diseño específico de cada elemento, en el peso otorgado a cada uno dentro de la totalidad del conjunto, en la interacción entre los elementos y los acuerdos institucionales que los sustentan." Claessens y Klingebiel [1999], pág. 27

31. La *asistencia financiera de última instancia* es una política implícita o explícita que permite al Banco Central ayudar a bancos que se encuentran en dificultades financieras. Su objetivo es reducir el riesgo de quiebras bancarias. Únicamente debe ponerse en práctica en casos de problemas temporales de liquidez; de lo contrario alentaría a las instituciones financieras a tomar decisiones de riesgo despreocupadamente. Limitar el acceso al *sistema de pagos* puede no ser adecuado para todos los tipos de instituciones financieras o no financieras. El *seguro de depósito bancario obligatorio* garantiza que todo o parte del dinero del ahorrador quede salvo en caso de quiebra. Para ello, el banco paga una cuota a un fondo bancario¹⁵ de manera que los depositantes tienen sus ahorros asegurados con cobertura limitada en caso de que el banco se declare imposibilitado para cumplir con sus obligaciones. “La forma de los esquemas de protección puede ser muy variada, en la estructura de las tasas (intereses fijos vs. intereses variables; expuestos a riesgo); el grado de cobertura (cobertura total vs. parcial, límites máximos); las disposiciones de financiamiento (sistemas financiados vs. sistemas no financiados); las soluciones públicas vs. las privadas; la participación voluntaria vs. participación obligatoria.” Biggar y Heimler [2005], pág. 9
32. En términos generales, estas medidas tienen como objetivo la protección de los depositantes pequeños en caso de quiebra bancaria y evitar pánicos bancarios. Sin embargo, desde el punto de vista del depositante, algunas de estas medidas hacen que todos los bancos sean iguales por lo que elimina sus incentivos para determinar el grado de riesgo del banco, diversificar su cartera y controlar su comportamiento. En otras palabras, estas medidas tienden a debilitar la disciplina de mercado. Mención aparte merece el seguro de depósitos, “en los casos en que la cuota no está relacionada con el riesgo de un banco en particular, (es decir, el sistema de intereses fijos) se crea claramente un incentivo para que el banco intente aumentar sus beneficios ya sea incrementando sus ingresos (prestando a un interés más alto pero a proyectos más arriesgados), ya sea reduciendo sus costes (reduciendo sus reservas). Ambas acciones aumentan el riesgo del banco. Este es el conocido “riesgo moral” del seguro de depósitos. Los seguros de depósitos con una cuota fija crean incentivos a los bancos para realizar operaciones más arriesgadas, que no harían si no tuviesen contratado este seguro.” Biggar y Heimler [2005], pág. 10
33. Sin embargo, la aparición de substitutivos de depósitos bancarios y productos de préstamo (próxima sección) está alterando el papel especial desempeñado por los bancos. Dicho de otro modo, los bancos se están convirtiendo en entidades menos indispensables para la estabilidad e intermediación financiera¹⁶.
34. El principal sustento de la regulación prudencial es aumentar la solvencia del sector financiero. Sin embargo, existe la creencia de que una regulación más dura conducirá a una mayor concentración y a diferenciales más elevados. Por lo tanto, estas medidas prudenciales sacrifican la competencia por la solvencia.

C. El sector financiero: una industria en constante cambio

35. Durante las dos últimas décadas los cambios en el sector financiero no han afectado únicamente a la estructura del propio sector sino que también han tenido un impacto en el modo en el que los proveedores de servicios financieros compiten en los diferentes tipos de mercados financieros.
36. En primer lugar, los servicios financieros regulados han observado una creciente competencia de otros productos también regulados (por ejemplo, está aumentando la competencia en el

mercado de fondos de ahorro a largo plazo entre compañías basadas primordialmente en la industria de los seguros, las pensiones y los valores). Y también de otros productos relativamente no regulados (fondos mutuos de inversión, corredurías de seguros, etc.). Existe "una tendencia global de creciente sustitución entre varios tipos de instrumentos financieros que proveen servicios similares. En la actualidad, los depósitos bancarios compiten con otros pasivos de intermediarios financieros, como los fondos del mercado monetario, a la hora de proveer liquidez y servicios de pago." Claessens y Klingebiel [2001], pág. 10. Esta nueva realidad ha llevado a algunos países a suprimir oficialmente las barreras regulatorias que separaban las actividades bancarias de seguros y de valores (véase la próxima sección).

37. Hay que añadir también que entidades no financieras, entre las que se incluyen compañías de telecomunicaciones¹⁷ y cadenas de supermercados¹⁸, están entrando al mercado de servicios financieros, por lo que los lazos entre instituciones financieras y no financieras son ahora más amplios¹⁹. Por una parte, esto ha supuesto que las líneas de demarcación entre los diferentes tipos de intermediarios financieros se hayan vuelto más borrosas tanto para el consumidor como para el productor. Por otra parte, los costes para mantener las barreras regulatorias existentes son más elevados ya que éstas son cada vez menos efectivas. Aún así, todavía suponen un coste en instituciones financieras a nivel individual.
38. Algunas regulaciones son ahora inefectivas debido al desarrollo de varias elusiones regulatorias como es el caso de la proliferación de centros financieros *offshore* y de métodos de financiación no incluidos en el estado de cuentas general.
39. Los avances en telecomunicaciones e informática, junto con el desarrollo de tecnologías de comunicación inalámbrica y de internet han alterado de forma significativa la estructura y naturaleza de los servicios financieros. La oferta de servicios financieros ha crecido, y en la actualidad incluye desde carteras electrónicas y presentación y pago de facturas electrónicas hasta muchos otros tipos de servicios electrónicos. Además están surgiendo nuevos proveedores como bancos en línea²⁰ y compañías y corredurías que permiten a los consumidores comparar los servicios financieros como las hipotecas y las pólizas de seguros. "Estos avances benefician a los consumidores y empresas ya que disfrutan de servicios de mejor calidad y de costes más bajos. Por lo que atañe a la parte minorista, los honorarios de corretaje en muchos mercados han caído más de 50 dólares estadounidenses por industria hasta llegar a tener virtualmente un coste cero. La banca exclusivamente electrónica ha presionado los márgenes de los bancos incumbentes con tasas de depósito más elevadas y generando mayor competencia en los préstamos. Con mejores canales de comunicación bidireccional, los clientes obtienen más información y mayor transparencia con respecto a los servicios financieros y las actividades que desarrollan. La rapidez de los servicios también ha mejorado de forma espectacular, como solicitar un préstamo en línea. (...) Los costes de transacción de valores son más bajos así como los costes de búsqueda y monitoreo del historial de información y conducta corporativa." Claessens [2002] pág. 7.
40. Estos avances tecnológicos han hecho posible la internacionalización de los servicios financieros, y ello ha originado en una mayor competencia en el plano internacional entre los servicios financieros. Por ejemplo, en los mercados de valores, el comercio global se está convirtiendo en una norma. La globalización de algunos servicios financieros (lo que ha provocado un aumento de la integración financiera) ha acrecentado las fusiones y adquisiciones transfronterizas y ha supuesto también una disminución de las barreras entre los mercados. La proliferación de acuerdos internacionales también han contribuido a este proceso de globalización.

41. A modo de resumen y cómo señalaron Cornett y Saunders [1999] pág. xix:
“*Conforme vamos acercándonos a finales de siglo, las transformaciones tan significativas de las barreras regulatorias, de la tecnología, y de las innovaciones financieras podrían hacer que una sola empresa de servicios financieros pueda ofrecer de nuevo²¹ una amplia gama de servicios financieros. Además de debilitarse las barreras entre los sectores industriales tradicionales, la competencia se está globalizando.*”
42. Por lo tanto, cabe la posibilidad de cambiar de la regulación estructural descrita a un enfoque más orientado al mercado.

D. La reforma regulatoria: una oportunidad para alcanzar mayor competencia

Reforma regulatoria

43. Desde mediados de los años setenta se han conseguido avances significativos en el proceso de reforma regulatoria de los sectores financieros de la mayoría de países. En el sector bancario de América Latina, "se promulgaron reformas bancarias legislativas en casi todos los países de la región. Estos cambios de reforma bancaria nos permiten clasificar estos países en tres grupos. En el primer grupo, las leyes promulgadas cambiaron totalmente la legislación bancaria existente [Chile (1986), México (1990), El Salvador (1991), Bolivia y Venezuela (1993), Ecuador 1994), Honduras (1995), Paraguay y Perú (1996)]. En el segundo grupo de países, entre los que se incluye Colombia y Costa Rica, los cambios no fueron tan drásticos como en el primero. Aún así, las nuevas disposiciones legales alteraron sustancialmente la estructura existente en los sistemas bancarios. Por último, en el tercer grupo las nuevas leyes únicamente enmendaban determinados aspectos específicos dentro del marco legal de la banca. Este tercer grupo está integrado por Argentina, Guatemala y Uruguay. Por su parte Brasil inició reformas bancarias promulgando nuevas regulaciones". Philippatos y Yildirim [próxima aparición] pág. 3.
44. Entre los cambios más importantes efectuados, cabe destacar, por ejemplo, la reducción parcial o total de los controles de tasas de interés en la mayoría de países, acabando así con las situaciones forzadas de exceso de oferta y demanda. Por ejemplo, en México los controles de tasas de intereses se suprimieron en 1989, antes de la privatización del sector bancario²².
45. De especial interés es la relajación de las restricciones en la línea de negocio, ya que se debe en gran parte a los cambios experimentados por la industria (apartado C más arriba). La nueva realidad competitiva ha llevado a muchos países a abolir oficialmente las barreras regulatorias separando las actividades bancarias, aseguradoras y de valores. Por ejemplo, en 1999, se revocó en Estados Unidos la Ley de Glass-Steagall. Esta ley prohibía a los bancos comerciales colaborar con compañías de corretaje o participar en actividades de la banca de inversión. Algo parecido ocurrió en el 2003, cuando el Parlamento danés aprobó una nueva Ley de Empresas financieras. Se trata de una Ley unificada que recoge disposiciones de varias legislaciones financieras ad hoc y además incluye bancos comerciales, bancos de ahorro, bancos cooperativos, bancos hipotecarios, compañías de seguros, compañías de servicios de inversiones y UCITS - compañías de gerencia (compañías de servicios financieros). El objetivo de la Ley conjunta era asegurar un tratamiento uniforme, siguiendo las mismas reglas del juego, de los grupos financieros y realizar algunas simplificaciones. En algunas ocasiones, la reforma va más allá de simplemente eliminar las restricciones existentes entre sectores y, en

nombre de la coherencia, unifica los reguladores de los diferentes sectores en uno. Por ejemplo, en Perú la organización responsable de la regulación y supervisión de los sistemas bancarios y de seguros era la Superintendencia de Banca y Seguros²³. Y a partir de 2000 también empezó a vigilar los intereses de los miembros del Sistema Privado de Pensiones^{24, 25}. Lo mismo ocurrió en Colombia en el 2005 donde la supervisión del sector bancario y de valores quedaba en manos de una misma entidad: la Superintendencia Financiera²⁶.

46. Hasta cierto punto la reforma también ha afectado a las regulaciones de requisitos de capital con la finalidad de disminuir las barreras de entrada. En el 2003, el Banco Central de Argentina redujo de un 11,5 por ciento a un 8 por ciento el mínimo capital exigido sobre el valor de financiación y sobre los activos no fijos. Es especialmente importante considerar los problemas derivados de esta medida (véase el apartado B). Por ejemplo, “el acuerdo de Basilea se modificó en el 2004. Se definieron nuevos procesos para calcular los requisitos de capital y se establecieron nuevas políticas de gestión de riesgo y sistemas en los bancos. En concreto, la nueva regulación que entrará en vigor a finales de 2006, alenta a los bancos a desarrollar, siempre bajo supervisión, sus propios sistemas para calcular los requisitos mínimos de capital. Además, Basilea 2 aumentó el flujo de información a los supervisores y al público bajo condiciones bancarias de financiación. Este mecanismo otorga un papel más importante a la supervisión y al control del mercado reduciendo riesgos excesivos en las actividades bancarias.” Biggar y Heimler [2005], pág. 11
47. Otro bloque de reformas ha sido la reducción de restricciones a la entrada de entidades extranjeras. Por ejemplo, en México, desde 1998, se permite a los agentes económicos extranjeros poseer el 100 por ciento del capital de acciones de los bancos mexicanos.
48. En términos generales, la reforma regulatoria no ha supuesto un proceso de desregulación, sino la creación de una regulación más orientada al mercado. Es de interés acotar que la regulación se basa cada vez más en el cumplimiento legal de los sistemas financieros nacionales de acuerdo con normas internacionales como los “25 Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Efectiva”.

El nuevo papel de la ley de competencia y la autoridad de competencia

49. Como se ha destacado en el apartado anterior, la reforma regulatoria ha abierto las puertas a una mayor competencia en el sector financiero. En algunos países, este cambio ha permitido a la autoridad de competencia adoptar un papel más activo en el sector. Asimismo, la ley general de competencia tiene un mayor alcance de aplicación. A continuación, se tratarán las diferentes acciones llevadas a cabo para fomentar la competencia en el sector financiero. Las explicaciones irán acompañadas de ejemplos.
50. Se puede distinguir un primer grupo de países en el que las autoridades de competencia pueden **aplicar la ley de competencia** al sector financiero (general o específica). **Portugal** es un ejemplo reciente de este caso. El 18 de enero se aprobó²⁷ el Decreto/Ley 10/2003 por el que se creaba una nueva Autoridad de Competencia independiente y además se aprobó una nueva Ley de Competencia. Antes de la promulgación de dicha ley, los poderes de aplicación de las agencias de competencia quedaban limitados a cierto sectores (por ejemplo, el sector de la banca y los seguros no estaban sometidos a un control de fusión). Ahora, por el contrario, la nueva Autoridad de Competencia tiene poder para aplicar las leyes de competencia a todos los sectores económicos, respetando siempre la Constitución, la ley, y los principios de política

de competencia aprobados por el gobierno.

51. Parecido es el caso de **México**, donde "la LFCE [la Ley Federal de Competencia Económica], en vigor desde 1993, establece y sanciona los actos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia en el sector bancario. La legislación bancaria no contiene disposiciones referentes a la competencia ni otorga responsabilidades específicas al regulador sectorial para fomentar y proteger la competencia. Únicamente promueve un desarrollo saludable del mercado. De ahí, que bajo el marco legal, las autoridades bancarias y de competencia operen de forma coordinada. En cuanto a las fusiones, el LFCE y la LIC [Ley de Instituciones de Crédito] establecen controles y exigen notificación previa a la transacción. Bajo lo estipulado en el artículo 20 de la LFCE, las partes fusionadas deben notificar las concentraciones que superan determinados umbrales. De acuerdo con el artículo 27 de la LIC, para la fusión entre dos o más instituciones bancarias se requiere autorización previa de la SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público], quien a su vez consultará al Banco de México y a la CNBV [Comisión Nacional Bancaria y de Valores]. La CFC [Comisión General de Competencia] puede exigir información a las autoridades financieras, pero el análisis y la resolución son independientes de sus decisiones. La CFC no tiene poder de veto sobre las decisiones de la CNBV o viceversa. Además, las resoluciones de la CFC con respecto a concentraciones bancarias y financieras en general, incluyen una renuncia enfocada a hacer entender a las partes fusionadas que la decisión de la CFC atañe únicamente a asuntos de competencia sin prejuicio sobre las decisiones de otras autoridades". Apéndice de Biggar y Heimler [2005], pág. 59.
52. En el mismo sentido, en **Argentina** desde 1999 (cuando entró en vigor la actual Ley de Defensa de la Competencia) no se han establecido límites para aplicar las leyes generales de competencia a sectores regulados. Además, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) es la autoridad responsable de hacer cumplir²⁸ la ley de competencia en todos los sectores. Sin embargo, en algunos sectores regulados el regulador también tiene autoridad para denegar una fusión basándose no solo en aspectos de competencia. Un caso típico es el sector financiero, en el que las fusiones tienen que ser aprobadas tanto por el Banco Central como por la CNDC.
53. Es importante mencionar el caso de **Brasil** ya que se encuentra en proceso de reforzar el papel de la autoridad de competencia a la hora de aplicar la ley de competencia al sector financiero. La Ley 8884²⁹ "se aplica a todas las entidades privadas de la economía y, por lo tanto, también a las compañías que operan en sectores regulados (...). El Banco Central de Brasil (BACEN) es responsable de la regulación que se aplica a los bancos y a otras instituciones financieras. Ejerce un control regulatorio "prudencial" sobre licencias para nuevos bancos y fusiones bancarias; y determina el conjunto de requisitos de capital, reservas e inversiones. Además establece sistemas de control interno y contabilidad. Dentro de la Secretaría de Hacienda existen organizaciones regulatorias separadas para los sectores de seguros y valores. (...) A pesar de que el sector bancario no queda excluido de la ley de competencia, "el Banco Central posee autoridad exclusiva sobre los temas de competencia en el sector." En particular, el Banco ha exigido un control pleno y exclusivo sobre las fusiones bancarias basándose en que tiene la obligación de asegurar la correcta disposición de los "problemas bancarios", además de aplicar los límites constitucionales a la entrada de instituciones bancarias extranjeras". OECD [2005], págs. 83 y 90. La Oficina del Fiscal General Federal emitió una opinión legal en el 2001 según la cual concedía al Banco Central jurisdicción absoluta sobre los bancos para cualquier tema. En los últimos años el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) no ha considerado casos de conductas de bancos porque la

Secretaría de Desarrollo Económico del Ministerio de Justicia (SDE), en tanto que agencia del Sector Ejecutivo, está sujeta a la opinión legal, por lo que no realiza investigaciones en el sector.

54. CADE nunca aceptó esa opinión, y “CADE y BACEN iniciaron negociaciones para resolver la controversia mediante un acuerdo. En el 2003 se envió un proyecto de consenso al Congreso que fue aprobado por el Comité de Constitución y Justicia de la Cámara de Representantes en diciembre de 2004. En la actualidad está pendiente de ser visto por la Cámara. El proyecto establece que el Banco Central tendrá la responsabilidad exclusiva para revisar las fusiones que supongan un riesgo para la estabilidad general del sistema financiero. En todos los otros casos de fusiones el CADE tendrá autoridad dispositiva. La autoridad para investigar los casos de conductas en el sector bancario queda asignada exclusivamente al BCPS³⁰. El CADE y el BACEN hace tiempo firmaron un acuerdo de trabajo que se emplea principalmente como un mecanismo de intercambio de información. En estos momentos, las dos agencias negocian un acuerdo más amplio para promover la cooperación y un plan de trabajo conjunto para la revisión de fusiones.” OECD [2005], pág. 90
55. La autoridad de competencia no siempre tiene poder de decisión, pero puede desempeñar el papel de **órgano consultivo**. Por ejemplo, en *Italia*, “las disposiciones de la ley antimonopolio se aplican a los bancos, pero el Banco Central³¹ se encarga de su cumplimiento (solamente en la medida que la conducta o la concentración tiene un efecto en los mercados de creación de crédito y de toma de depósito). En tal caso, la autoridad antimonopolio se ve obligada a aconsejar al Banco Central. En cualquier otro tipo de circunstancias, la autoridad antimonopolio es totalmente responsable”. Biggar y Heimler [2005], pág. 22
56. Este también es el caso de *Chile*. “Los Bancos y otras instituciones financieras deben notificar previamente a la Superintendencia Bancaria las fusiones que quieren realizar, y la Superintendencia puede solicitar a las instituciones de competencia que revisen el caso. Las partes que quieren fusionarse en ocasiones antes de cerrar el caso lo consultan con la Fiscalía Nacional de Economía³², pero la consulta queda relegada a discreción y tiempo de las empresas. Las partes involucradas en las fusiones más importantes rara vez lo consultan *a priori* con la Fiscalía.” OECD [2004], pág. 45
57. Hay que remarcar que la autoridad de competencia no juega en todos los países un papel tan activo a la hora de promover la competencia. Se podría así identificar un último grupo de países en el que la autoridad de competencia **no tiene poder de decisión**, y la facultad exclusiva de implementar reglas de competencia (general o específica) queda en manos del regulador o reguladores financieros. En algunas ocasiones, la relación entre la regulación prudencial y la de competencia es institucionalizada, es decir, la política de competencia se ha delegado explícitamente a la agencia supervisora. Este sería el caso de *Colombia*, donde la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) es la principal autoridad responsable de asegurar la competencia entre las entidades comerciales y legales del país. En el sector financiero, otras entidades, como la Superintendencia Bancaria³³ y la Superintendencia de Valores^{34,35}, relevan a la SIC. Hay que añadir que este sector no está sujeto al “Régimen General de Competencia”, ya que en su lugar se ha establecido un régimen especial de competencia³⁶.

La autoridad de competencia responsable de aplicar la ley general de competencia

58. Teniendo en cuenta las experiencias citadas anteriormente y a los cambios que han tenido lugar en el sector, convendría que se considerase la posibilidad de permitir a la autoridad de competencia ser el organismo responsable de aplicar la ley general de competencia al sector financiero. Los argumentos que sostienen esta posibilidad se exponen en el resto de esta sección.

La aplicación de la ley general de competencia al sector financiero

59. Los avances tecnológicos están reduciendo la información asimétrica y las economías de escala, que son algunas de las razones por las que los servicios financieros han sido tratados de manera diferente a otros productos. Sin embargo, la obtención de los beneficios de estas innovaciones tecnológicas cada vez depende más del grado en el que se facilita la entrada y se eluden las estructuras anticompetitivas. Por lo tanto, la aplicación de las reglas generales de competencia deviene más factible y además más necesario.

60. Asimismo, los avances tecnológicos, incluyendo la aparición de las finanzas electrónicas, han aumentado la dependencia de los servicios financieros de las redes para su producción y distribución (por ejemplo, sistemas de operaciones, sistemas de pago y compensación, cajeros automáticos y sistemas de información), haciendo estos servicios más similares a los de otras industrias de red como las telecomunicaciones y el transporte, y por lo tanto, haciendo más viable la aplicación de un paradigma similar, en lugar de uno “particular”. Por ejemplo, ya no hace falta que los servicios de pago sean proporcionados únicamente por bancos, sino que una multiplicidad de compañías con acceso a la red e infraestructura de pagos también pueden proveerlos. Sin embargo, el acceso al sistema de pagos ha sido tradicionalmente controlado por los incumbentes³⁷, los cuales tienen incentivos para hacer uso de su posición privilegiada con el fin de frenar el acceso³⁸ al mercado cargando elevadas tarifas de acceso a competidores potenciales. Este problema, al igual que muchos otros que se presentan en el sector financiero, no son más específicos de este sector que los problemas anticompetitivos que surgen en otros sectores como las telecomunicaciones, el transporte y la energía y por lo tanto, no hay ninguna razón para eximir el sector financiero de las leyes generales que se aplican a otras industrias de red.³⁹

61. Además, como se ha observado en el apartado C, los servicios financieros regulados están compitiendo cada vez más con otros productos regulados, con productos relativamente poco regulados y con productos no financieros. Someter todos estos productos a la misma ley general de competencia parece ser la manera más adecuada de establecer unas reglas de juego uniformes.

Las agencias de defensa de la competencia son las autoridades más adecuadas para aplicar las reglas de competencia

62. En primer lugar, las autoridades de competencia gozan de una situación ventajosa con respecto a los reguladores específicos para decidir en cuestiones de política de competencia, ya que poseen una experiencia más extensa en tratar casos como las fusiones.

63. Además, es menos probable que las autoridades de competencia estén influidas por los grupos de presión particulares de la industria⁴⁰ y normalmente están menos interesadas en prolongar regulaciones innecesarias. “En términos generales, el regulador de un sector específico tiene

más incentivos para argumentar contra reformas estructurales u otras acciones políticas que amplíen el papel de la competencia (y en consecuencia reduzcan la responsabilidad del regulador) dentro del sector regulado.” Biggar y Heimler [2005], pág. 20

64. Es mejor que la implementación de la regulación dirigida a evitar el riesgo sistémico y a asegurar la estabilidad la lleve a cabo una autoridad diferente de la que está a cargo de promover la competencia ya que algunas veces estos objetivos pueden entrar en conflicto. Si la misma autoridad está a cargo de implementar ambos objetivos, puede que ésta no sea eficiente en sus funciones. “Si las autoridades de supervisión bancaria se encargan de aplicar las normas genéricas de competencia al sector financiero, dichas normas pueden tomarse en cuenta de forma poco transparente a la hora de tratar asuntos relacionados con la estabilidad de los bancos y además se podría adoptar un enfoque regulatorio impropio en la aplicación de las reglas de competencia, por ejemplo, en cuanto concierne la elección de medidas correctivas.” Biggar y Heimler [2005], pág. 20
65. Si la política de competencia está implementada por autoridades de competencia, entonces se puede adoptar un enfoque más funcional (es decir, se pueden aplicar los principios por tipo de servicio en lugar de por tipo de institución), lo que es deseable porque iguala las reglas de juego entre los proveedores de los distintos servicios financieros y también entre servicios financieros parecidos.
66. En cambio, si son los reguladores sectoriales los responsables de implementar la política de competencia, a menudo se crea una situación en la que hay una multiplicidad de instituciones a cargo de tareas similares, lo que produce incertidumbre entre los participantes del mercado acerca de cuál es la entidad regulatoria que está en efecto a cargo del sector. Esto es especialmente cierto cuando se considera la existencia de muchos asuntos poco definidos en los que es confuso saber si una actividad específica debe recaer sobre una entidad sectorial o la autoridad de competencia. Además, la multiplicidad de autoridades puede generar una amplia variedad de interpretaciones de la ley, lo que produce más confusión e incertidumbre entre los actores económicos e incluso entre las mismas entidades estatales. Esta incertidumbre se manifiesta en un retraso burocrático que obstruye la flexibilidad requerida por el mercado para tomar decisiones sobre competencia económica.
67. Resumiendo, una de las mejores maneras para obtener un sector de servicios financieros competitivo es someterlo a la ley general de competencia y reforzar el papel que tiene la autoridad de competencia en la supervisión del sector en cuestión. En cambio, las autoridades de competencia no deberían abordar problemas de estabilidad que se encuentran normalmente bajo la jurisdicción de los reguladores financieros.
68. Las diferentes áreas de actuación de la autoridad de competencia son: la revisión de concentraciones, la investigación de problemas de poder de mercado y de posición dominante de instituciones y la revisión de acuerdos restrictivos.⁴¹ En la última parte de este documento se estudiarán dos ejemplos particulares: el caso de las fusiones bancarias y las cuestiones anticompetitivas que pueden surgir en el mercado de las tarjetas de pago.

III. El sector bancario: revisión de concentraciones

Una simple definición de banco, usada por muchos reguladores, es la siguiente:

“un banco es una institución cuyas operaciones corrientes consisten en conceder préstamos y recibir depósitos del público.” Freixas y Rochet [1997], pág. 1

69. Sin embargo, un banco puede llevar a cabo muchas otras operaciones complejas. El grado con el que el sector bancario está claramente diferenciado dentro del sector financiero a menudo está determinado por la regulación existente y no por la competencia. En este sentido, existen países (como Canadá, Francia y Reino Unido) donde los bancos pueden efectuar cualquier tipo de actividad financiera de valores y otros servicios no crediticios. Y existen países (como Estados Unidos e Italia) donde las actividades bancarias están más restringidas.⁴² En muchos países de América Latina, los bancos pueden llevar a cabo actividades de valores; sin embargo, existen más restricciones a la hora de ofrecer productos de seguros. Generalmente, las actividades de bienes inmuebles y la inversión bancaria en empresas industriales están bastante limitadas o no permitidas en absoluto. Véase el Apéndice A para una muestra detallada de países de América Latina.
70. A los efectos de este trabajo, se considerarán como “bancos” aquellas entidades depositarias cuyas actividades incluyan una implicación sustancial en intermediación financiera y posiblemente también en funciones de corretaje.⁴³
71. Una vez dicho esto, los problemas que afectan el sector financiero en su conjunto descritos en la sección II apartado A también pueden aplicarse al sector bancario. Si bien es cierto que el sector bancario tiene algunas particularidades, como así lo subraya la regulación particular que solo se aplica a este sector (véase la parte final del apartado B de la sección II).

A. La evaluación de concentraciones bancarias

72. “En los últimos años, los sectores bancarios latinoamericanos han experimentado un acelerado proceso de consolidación que ha venido acompañado por importantes aumentos en la concentración y, en la mayoría de casos, por una internacionalización.” Yeyati y Micco [2003a], pág. 2
73. Desde 1994 hasta 2000, en América Latina la participación de los bancos extranjeros se ha más que duplicado, mientras que la concentración en el mercado bancario es relativamente elevada en comparación con los estándares de la U.E. y los EE.UU.⁴⁴ En particular, desde 1996 hasta 2002 la disminución en el número de bancos en los mercados bancarios de la región varió entre 21 por ciento y 32 por ciento.⁴⁵
74. Entre las razones que se esconden detrás de esta disminución en el número de bancos se encuentran la reforma regulatoria⁴⁶ y los cambios sucesivos en el sector como por ejemplo, la adopción de nuevas tecnologías de procesamiento de la información que han aumentado la escala de operación eficiente para algunas actividades. Para el caso de América Latina, Yeyati y Micco [2003a] han precisado que “la consolidación del sector bancario en América Latina parece haberse basado en gran medida en la adquisición de bancos locales por parte de entidades extranjeras más grandes. La principal razón subyacente parece haber estado en parte

relacionada con la percepción de una vulnerabilidad más baja hacia los choques financieros. En un contexto de volatilidad financiera y crisis bancarias frecuentes, esto fue provocado, consecutivamente, por una capitalización más amplia típica de los bancos extranjeros y un seguro de liquidez provenientes de casas matrices altamente diversificadas y por sólidos prestamistas de última instancia en los países matriz. En el análisis competitivo este hecho no es trivial: en igualdad de condiciones, los depositantes tienden a solicitar un rendimiento más elevado de los bancos locales que de sus contrapartes extranjeras.” Yeyati y Micco [2003a], pág. 6

75. Esta tendencia hacia la concentración ha creado preocupación debido a sus implicaciones en el comportamiento competitivo de los bancos, y por el enfoque que las entidades supervisoras deben adoptar para equilibrar la estabilidad financiera con el objetivo de promover la competencia.
76. El principal efecto negativo de una concentración es la creación de un entorno que facilita el ejercicio del poder de mercado, tanto unilateralmente como colateralmente. Se cree que la consolidación bancaria genera un sistema más concentrado, y en consecuencia, menos competitivo. Sin embargo, no existen pruebas concluyentes de que la consolidación bancaria necesariamente implique un entorno menos competitivo,⁴⁷ ya que puede depender de la pauta de la concentración. Por lo tanto, se necesita hacer un análisis detallado de cada caso. La creación de poder de mercado en el sector financiero puede tener consecuencias particularmente indeseables. Por ejemplo, un acceso reducido a los préstamos para la pequeña empresa puede tener un impacto muy negativo en la economía. A fin de evaluar si esto ha ocurrido o no, se debe definir el mercado de referencia. Es importante observar que, aparte de los efectos potenciales que las concentraciones tienen en la competencia, también existen los riesgos de pérdida de estabilidad de la industria, falta de solidez y seguridad de las nuevas instituciones a lo que hay que sumarle falta de competencias de gestión.

Marco analítico

77. Antes de evaluar los efectos de una concentración, debe definirse el mercado de referencia, es decir, el mercado donde la concentración va a tener lugar. Con el fin de descartar cualquier actividad irrelevante, el mercado afectado por la concentración está definido (por los economistas) como el grupo de servicios más pequeño en un área geográfica en el que compiten unos con otros en un grado suficiente. Los servicios compiten en “grado suficiente” si son considerados como productos sustituibles por los consumidores y efectúan una función equivalente. Por lo tanto sí, cuando el precio de uno de los servicios aumenta en una cantidad pequeña pero significativa, muchos clientes deciden comprar otros servicios hasta el punto de hacer el aumento de precios no rentable, se dice que estos servicios alternativos ejercen una “presión competitiva” sobre el servicio que ha aumentado el precio.
78. Los bancos ofrecen diferentes servicios; por lo tanto analizar si la nueva empresa fusionada tendrá la habilidad de ejercer poder de mercado es una tarea complicada. El objetivo de la siguiente sección es enfocar este análisis de una multiplicidad de mercados, y se proporcionarán ejemplos de dos de los mercados más afectados por las fusiones bancarias. Los párrafos que siguen exponen el proceso de la definición de mercado y de la evaluación de la competencia en el mercado de referencia.
79. Una de las dos dimensiones de la **definición de mercado** es el producto. El primer factor que

debe tenerse en cuenta al trazar los límites del producto es “la posibilidad de que futuros compradores de un producto replacen el producto por productos alternativos en respuesta a un aumento pequeño pero significativo de los precios relativos del producto” porque “si esta sustitución no ocurriera en una cantidad suficiente como para hacer el incremento de precios no rentable, entonces el producto constituiría el mercado de referencia.” Biggar y Heimler [2005], pág. 23. La **sustitución de la demanda** es una cuestión cada vez más importante porque los productos y los servicios bancarios se están enfrentando a una competencia en continuo crecimiento de productos no bancarios, gracias a la innovación tecnológica. Por ejemplo, la tecnología ha reducido los costes de transacción de invertir en valores, y por este motivo, algunos tipos de valores están compitiendo cada vez más con depósitos a largo plazo.

80. La autoridad de competencia también considerará la **sustitución de la oferta**, es decir, “la posibilidad de que posibles compradores puedan recurrir a otras fuentes de suministro, incluyendo aquellas empresas que proveen el producto o el servicio en otras áreas geográficas. Si esta sustitución hacia empresas ubicadas en otras áreas no fuera significativa, el área constituiría un mercado geográfico⁴⁸.” Biggar y Heimler [2005], pág. 23. Se debe prestar especial atención a este análisis ya que otras entidades financieras e incluso entidades no financieras están compitiendo cada vez más con los bancos⁴⁹.

81. El tercer factor que debe analizarse son las barreras de **entrada**. Como ya ha sido comentado previamente⁵⁰, una amplia gama de regulación dificulta la entrada de las entidades financieras potenciales. “Para los nuevos servicios que están sujetos a menos regulación, como la presentación de facturas o las pasarelas de pago para el comercio de empresa a empresa [B2B son sus siglas en inglés], los nuevos operadores pueden innovar fácilmente. A pesar de que los servicios depositarios y otros servicios de pago tradicionales muestran un potencial elevado para la “comoditización” – a través de bancos en línea, servicios de pago que usan tarjetas de prepago y tarjetas “inteligentes” – la entrada ha sido limitada, en parte, debido a las barreras regulatorias.” Claessens [2002], pág. 6. Por desgracia, esas no son las únicas barreras de entrada con las que el sector puede tropezar, por ejemplo, hay redes de distribución y otras infraestructuras esenciales que pueden ser susceptibles a la monopolización.⁵¹ La existencia de costes de cambio y de costes elevados fijos y costes hundidos constituye otra barrera de entrada.⁵² Otra cuestión que debe considerarse es si los productos se pueden “comoditizar” fácilmente: “la entrada ha sido particularmente importante en los servicios financieros que pueden ser fácilmente desagregados y “comoditizados” y que ofrecen márgenes iniciales atractivos. Estos pueden incluir servicios financieros no bancarios, como la correduría, sistemas de operaciones y algunos servicios de la banca minorista.” Claessens [2002], pág. 6. Sin embargo, es importante tener presente que en muchos países en desarrollo la situación tiende a ser más bien diferente. La competencia de otras entidades financieras y de otras formas de intermediación financiera es más fuerte en los mercados más desarrollados por lo que un mercado más bien concentrado también puede ser competitivo. El motivo para esto es que las entidades financieras en los mercados desarrollados se enfrentan a una amenaza de nueva entrada creíble ya que, en primer lugar, la entrada está permitida (sujeta a ciertas condiciones) y en segundo lugar, el proceso de licencia es transparente. Esta amenaza de entrada no siempre está presente en los países en desarrollo, donde a menudo se restringe la entrada por medio de las barreras regulatorias, especialmente para las entidades financieras extranjeras. Además, a menudo, muchos países en desarrollo difieren de los desarrollados en que los procesos de salida para los bancos y otras instituciones financieras son más bien débiles, lo que origina sistemas financieros con entidades financieras débiles e insuficiencia de capital y competencia desleal. Por lo tanto, los países en desarrollo “tienden a tener sistemas financieros concentrados y dominados principalmente por bancos, y el grado de

“comoditización” de los servicios financieros ha sido menor ya que los incumbentes han aumentado las barreras y han tenido menos incentivos para innovar.” Claessens [2002], pág. 6. Además, “a la hora de considerar las barreras de entrada en la banca, se debe prestar especial atención a la medida en que los desarrollos electrónicos bancarios han reducido la necesidad de redes de sucursales amplias y costosas y han reducido los costes de monitoreo”. OECD [2000], pág. 8.

82. Como es habitual, una vez se han trazado los límites del mercado de referencia, se debe evaluar el nivel de competencia, ya que, las características de la competencia en el mercado afectarán la probabilidad de que la fusión tenga efectos anticompetitivos. Por ejemplo, en el sector bancario la localización es una barrera natural, especialmente en regiones poco pobladas. Por lo tanto, en ausencia de competencia, los bancos que trabajan en ese área pueden disfrutar de rentas significativas.
83. En este caso, la reducción del número de bancos que potencialmente pueden instalarse en la región puede aumentar sustancialmente el poder de mercado del resto de bancos. De igual importancia es el análisis del coeficiente de desvío. “Si la diferenciación del producto es significativa, y si los productos de las empresas fusionadas son percibidos como sustitutos relativamente buenos, la posibilidad de que hayan efectos anticompetitivos unilaterales es mayor.” Biggar y Heimler [2005], pág. 23

Una aplicación práctica

84. Los bancos venden una multiplicidad de servicios que varían en función del país.⁵³ Los servicios más corrientes ofrecidos a consumidores individuales son los depósitos, los préstamos personales, las hipotecas, las tarjetas de crédito y los servicios de inversión. A las empresas, los bancos venden normalmente depósitos, préstamos y otros tipos de financiación externa. Además, los bancos también pueden ofrecer servicios especializados a otros bancos, a menudo para ser revendidos a un comprador final como el financiamiento de operaciones comerciales, la guardia y conservación de activos financieros, los servicios de libramiento de cheque, y los servicios de divisa. Una fusión bancaria no tiene porque afectar negativamente a todos los mercados en la misma medida; al contrario, algunos mercados se verán más afectados que otros. Por ejemplo, dado que típicamente el número de bancos emisores es limitado, la concentración puede conducir a la colusión tácita en las tasas de interés de las tarjetas de crédito. Debido a las externalidades de red, el acceso a las redes de los cajeros automáticos es otra posible fuente de prácticas anticompetitivas. Sin embargo, hay dos productos bancarios donde los problemas de competencia tienden a ser mayores: los préstamos a la pequeña empresa y los servicios bancarios a titulares individuales. La parte final de esta sección se basará en estos dos mercados.
85. Existen dos posibles enfoques para abordar esta cuestión: la metodología desagregada analítica que considera separadamente el efecto de la fusión en cada mercado, y el enfoque de clúster de mercados que analiza el efecto en un mercado hipotético que engloba todos los servicios ofrecidos por el banco. No hay un consenso generalizado sobre cuál es el mejor método. Algunos “creen que el enfoque de clúster de mercados obtiene la respuesta adecuada, especialmente si existen economías de alcance importantes en la producción, de manera que todos los bancos ofrecen todos los productos del clúster en la misma proporción y si existen complementariedades importantes en la demanda, de manera que todos los consumidores consumen todos los productos del clúster en la misma proporción.” Biggar y Heimler [2005],

pág. 26. Sin embargo, los bancos no están obligados a aumentar todos los precios de los servicios que ofrecen. Además, sólo por el hecho de que no haya indicios de competencia monopolística global, no implica que no haya prácticas monopolísticas en algunos mercados particulares. Asimismo, “se perderán diferencias importantes entre mercados geográficos (...) [y] la agrupación puede llevar a errores en la asignación de las cuotas de mercado. Se ignoraría la competencia proporcionada por las empresas especializadas en hipotecas si, por ejemplo, se definiera el mercado como el clúster de banca comercial.” OECD [2000], pág. 7

Préstamos a la pequeña empresa

86. La pequeña y mediana empresa representan un 98 por ciento de todas las empresas de América Latina.⁵⁴ Por lo tanto es muy importante para la región proporcionarles un crédito apropiado. Los productos crediticios para la pequeña empresa más habituales son las hipotecas sobre propiedades comerciales, y préstamos para comprar o arrendar vehículos, equipamiento y otros bienes de capital. Entre estas empresas es habitual depender de los créditos personales, como por ejemplo, tarjetas de crédito a individuos para propósitos generales o una segunda hipoteca sobre la residencia personal⁵⁵. Una pregunta crucial es si es probable que los bancos aumenten los precios de los préstamos a la pequeña empresa como consecuencia de una fusión o adquisición.

87. Esto es bastante improbable, si las empresas pequeñas son capaces de sustituir los préstamos bancarios por otros productos. Sin embargo, en los países en desarrollo, muchas empresas no tienen acceso a fuentes de financiamiento externo⁵⁶ no bancario.⁵⁷ En 2000, la autoridad de competencia mexicana admitió que no había tenido en cuenta explícitamente en el análisis de los casos de fusiones la competencia potencial entre los proveedores no bancarios de servicios de gestión de cobros y arrendamiento y otras operaciones crediticias realizadas por bancos.⁵⁸ Además, debido a que los préstamos a la gran empresa a menudo son más grandes, las empresas grandes tienden a ser capaces de soportar mejor los elevados costes fijos de tomar prestado directamente del mercado de capitales nacional e incluso internacional, a diferencia de tomar prestado utilizando un intermediario financiero. Por lo tanto, los préstamos a la gran empresa tienden a tener una gama más amplia de productos sustitutivos que los préstamos a la pequeña empresa. Además, en los países en desarrollo, las empresas pequeñas son particularmente reacias a cambiar de proveedor del préstamo debido a los costes de establecer de nuevo una reputación de capacidad de crédito, ya que esta información no es fácilmente accesible a las otras entidades financieras. Una relación personal con el banco ha demostrado ser un determinante importante en el éxito de la obtención de un préstamo por parte de la pequeña empresa; además, las empresas pequeñas que han tenido una relación más larga con un banco pagan intereses más bajos por recibir un préstamo de ese banco y tienen menos requisitos de colaterales. Por ejemplo, datos de Brasil de septiembre de 2004 muestran que el 67,04 por ciento de las sociedades anónimas tienen una relación crediticia con un banco solamente (y el 19,27 por ciento con dos bancos).⁵⁹ En particular, los bancos más pequeños parecen especializarse en este tipo de relaciones prestatarias con la pequeña empresa. Esto lleva a la pregunta acerca de qué bancos pueden competir en la provisión de préstamos a la pequeña empresa.

88. Las empresas pequeñas dependen en gran medida de los bancos locales. En primer lugar, las empresas grandes, puesto que tienden a pedir préstamos más grandes, están más dispuestas a incurrir en los costes fijos de negociación e información relacionados con la búsqueda y la petición del préstamo a bancos más distantes pero que ofrecen condiciones más favorables. En segundo lugar, normalmente la pequeña empresa tiene una necesidad mayor de un

depositario local de efectivo y cheques. Además, la habilidad de la pequeña empresa para obtener crédito bancario en condiciones razonables puede ser probablemente mejorada si abre la cuenta para las transacciones en el mismo banco donde se ha pedido el préstamo, ya que esto disminuiría la asimetría de información sobre los riesgos crediticios. En tercer lugar, y de nuevo con referencia al establecimiento de la capacidad de crédito, las empresas pequeñas encuentran que es relativamente más importante desarrollar y mantener buenas relaciones personales con los responsables de créditos bancarios. Esto es bastante más fácil cuando la pequeña empresa y el banco están cerca el uno del otro. Yildirim y Philippatos [próxima aparición] han descubierto para el caso de América Latina que los grandes bancos en Argentina⁶⁰, Brasil, Chile, Perú, y Uruguay operan en un entorno relativamente más competitivo que los bancos pequeños; o, por implicación, la competencia es relativamente menor en los mercados locales en comparación con los mercados nacionales e internacionales. Los autores sugieren que una posible interpretación es que los bancos más pequeños pueden ejercer cierto poder de mercado debido a su posición competitiva fuerte en la banca minorista local y al disfrute de cierto grado de diferenciación espacial. Los autores obtienen un resultado opuesto para el caso de Venezuela y no detectan ninguna diferencia significativa entre los bancos grandes y pequeños en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, y Paraguay. Con referencia al enfoque geográfico de la competencia, México, por ejemplo, ha definido los mercados a nivel nacional,⁶¹ porque las licencias bancarias tienen una dimensión nacional.⁶² A pesar de que las empresas pequeñas prefieren fuentes locales de suministro, la dimensión nacional del mercado se puede justificar usando el concepto de la cadena de sustitución que conecta todas las áreas locales. Llegados a este punto, es importante advertir que el desarrollo de la banca a través de internet puede ampliar en el futuro el ámbito geográfico de la competencia. “Existen indicios de la convergencia de las finanzas electrónicas a través de los países. (...) En Brasil, por ejemplo, la banca en línea es más frecuente que en muchos países desarrollados.” Claessens [2002], pág. 6

89. Aparte de los bancos existentes, ¿es posible que bancos y otras entidades financieras potenciales puedan entrar fácilmente en el mercado si el precio aumenta? Como ya se ha resaltado, a veces la entrada a estos mercados no es fácil debido a la regulación. Por ejemplo, en México, “las instituciones que compiten con algunos de los servicios que ofrecen los bancos, como las cajas de ahorro, no tienen seguro de depósito proporcionado por el estado, y algunas de ellas ya han experimentado quiebras que han afectado a sus clientes. Por esta razón, los consumidores pueden que vean los servicios que estas instituciones ofrecen como sustitutos imperfectos de los servicios ofrecidos por los bancos. El seguro de depósito proporcionado por el estado podría ser una barrera de entrada para las entidades depositarias que no sean bancos.” OECD [2000], pág. 195. Además, las barreras de cambio de proveedores se consideran altas, lo que reduce el interés de posibles entrantes. La falta de información acerca de la capacidad de crédito de la pequeña empresa, junto con la necesidad de establecer una red física de oficinas, incrementa todavía más las barreras de entrada.

Servicios bancarios a individuos

90. Entre los productos bancarios a individuos, se pueden encontrar cuentas corrientes, hipotecas residenciales, préstamos para el coche, servicios de tarjetas de crédito y servicios de transacciones. Los servicios a individuos forman parte de la banca minorista, como los servicios a la pequeña empresa; por lo tanto, ambos grupos de clientes tienden a estar afectados por el mismo tipo de problemas. ¿Es probable que los bancos aumenten los precios de los productos bancarios a individuos después de una fusión?

91. Esto es bastante improbable si los consumidores son capaces de sustituir estos productos o cambiar fácilmente de proveedor. Sin embargo, puede que los consumidores no sean capaces de cambiar sin dificultades. En primer lugar, los consumidores se pueden enfrentar a costes considerables de transacción. Por ejemplo en México, “la evidencia anecdótica sugiere que hay un papeleo significativo asociado con el cambio: los depositantes deben, en algún momento, incurrir en el coste de tener dos cuentas abiertas; si esas cuentas tienen una tarjeta de crédito asociada, el cierre de una cuenta no garantiza que el crédito será concedido a través de una tarjeta diferente.” Apéndice de Biggar y Heimler [2005], pág. 48. Además, puede ser que los consumidores no sean capaces de cambiar porque no pueden obtener fácilmente toda la información necesaria⁶³ para valorar los servicios de los diferentes proveedores, o simplemente porque la complejidad de los productos (es decir, muchos consumidores tienden a ignorar los detalles de los servicios financieros) no les permite hacer comparaciones entre ellos. Adicionalmente, los consumidores son partidarios de obtener la mayoría de los servicios de una sola entidad con la finalidad de mantener la reputación establecida acerca de la capacidad de crédito con el banco actual. Por ejemplo, datos sobre Brasil para septiembre de 2004 muestran que el 78,20 por ciento de los consumidores tiene una relación crediticia con un banco solamente.⁶⁴
92. De la misma manera que las empresas pequeñas, los consumidores también dependen en gran medida de los bancos locales (véase más arriba). “Además, en algunos países (en contraste con el análisis de los productos bancarios para la pequeña empresa) hay otras instituciones depositarias no bancarias (como las cajas de ahorro o las cooperativas de ahorro y crédito) que son proveedores activos de productos bancarios a individuos.” Biggar y Heimler [2005], pág. 25. Por ejemplo, en el sistema financiero chileno, el 70 por ciento de todo el crédito otorgado a los consumidores proviene de establecimientos minoristas en lugar de las instituciones financieras.⁶⁵ Los consumidores prefieren tratar con un banco que esté bien situado, cerca del hogar o del lugar de trabajo. Por lo tanto, a pesar de que la competencia tenga lugar a nivel local, el mercado se puede definir a nivel nacional ya que las localidades competirán entre ellas. En el futuro, el desarrollo de la banca desde casa vía internet y el teléfono puede que cambie el alcance geográfico del mercado.
93. Como en el caso de los préstamos a la pequeña empresa, la entrada al mercado puede que no sea fácil debido, entre otros motivos, a la regulación existente, los costes de cambio que los consumidores deben soportar y que impide a los nuevos entrantes atraer la atención de los consumidores, la falta de información acerca de la capacidad de crédito de los consumidores y la necesidad de tener puntos de contacto físicos con el consumidor.

B. El papel de las autoridades de competencia en el fomento de la competencia en el sector bancario

94. “En la mayoría de países, las concentraciones bancarias son susceptibles de ser revisadas por los reguladores prudenciales, así como por las autoridades de competencia. En la medida en que ambas agencias actúen proscriptivamente en lugar de prescriptivamente, no debería existir mucho conflicto entre ambas. Existen acuerdos de cooperación formal en muchos países que han tenido un papel constructivo en la reducción de incertidumbres relacionadas con la revisión por parte de múltiples agencias.” OECD [2000], pág.4
95. México es uno de los países de América Latina donde hay una participación importante por parte de la autoridad de competencia en comparación con los supervisores financieros. “Para dar un ejemplo, consideremos una jurisdicción donde el sector financiero no está exento de la

ley de competencia y donde una fusión bancaria necesita la aprobación de la autoridad de competencia. Esta fusión puede ser bloqueada por la autoridad de competencia, incluso si el regulador financiero está a favor de la fusión, p. ej., basándose en la mejora del coeficiente de capitalización después de la fusión. En este caso, el conflicto entre los dos objetivos – eficiencia económica/competencia contra los coeficientes de capitalización – se resuelve no tanto a través del diseño institucional de la autoridad de competencia dentro del Gobierno como a través del diseño institucional de cuáles son exactamente las competencias y responsabilidades en relación a aquellas de otras autoridades, es decir, a través de la estructura de gobernabilidad económica del país.” OECD [2003], pág. 4. Para un ejemplo particular, véase el Recuadro 1.

Recuadro 1. Concentraciones en México

*BBV / Bancomer*⁶⁶

“En abril de 2000, el Grupo Financiero BBV-Probursa (BBV) y el Grupo Financiero Bancomer (Bancomer) notificaron su intención de fusionar la totalidad de sus actividades en México. Como parte de la operación, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) debía vender sus valores en cartera directos e indirectos del administrador del fondo de pensiones *Profuturo GNP Afore*. BBVA es uno de los grupos financieros más grandes de España y en el momento de la notificación, Bancomer era la segunda entidad financiera más grande de México, detrás de Banamex; por lo que la fusión hubiera hecho de este grupo financiero el más grande del país.

La Comisión evaluó los siguientes mercados: la banca, las sociedades de inversión y las casas de bolsa, las aseguradoras y los administradores de fondos de pensiones (Afores). Entre los servicios bancarios que fueron evaluados se encuentran los depósitos a la vista, los depósitos a plazo, los bonos bancarios, los préstamos interbancarios, las cuentas de ahorro, los préstamos comerciales, los préstamos para intermediarios financieros, los préstamos hipotecarios, el crédito a individuos (a través de tarjetas de crédito), los préstamos al estado, los servicios fiduciarios y el mercado cambiario. Algunos mercados adicionales también fueron evaluados como los relacionados con las sociedades de inversión, el mercado monetario y bursátil, las aseguradoras y Afores. En todos los casos, la dimensión geográfica fue nacional, aunque el nivel de concentración de las sucursales bancarias a nivel regional también fue evaluado. Los índices de concentración en todos los mercados indicaban que la fusión cumplía con las directrices de la CFC^[67].⁶⁸

En el análisis de las barreras de entrada, la CFC consideró que los inversores extranjeros podían participar en las entidades financieras a través de filiales, y sólo en el caso de Afores había límites explícitos en las cuotas de mercado. Con referencia a los servicios complementarios, la Comisión revisó la participación de los agentes en empresas relacionadas con el transporte, compensación, así como liquidación de activos, el procesamiento de datos, las operaciones con tarjetas de crédito y el procesamiento de cajeros automáticos, y las SIC's^[69]. La Comisión determinó que la fusión no afectaba el control o la toma de decisiones de estas sociedades.

Puesto que ambas partes tenían participación en la propiedad de compañías de telecomunicaciones, la CFC también llevó a cabo el análisis de estos mercados y determinó que Bancomer participaba en los servicios de larga distancia y acceso a internet, mientras que BBV participaba en los servicios de la información a través de internet. La Comisión concluyó que estas actividades pertenecían a mercados diferentes. La Comisión autorizó la concentración con la condición de que BBVA venda sus títulos de propiedad sobre *Profuturo GNP Afore* en el transcurso de un año.” Apéndice de Biggar y Heimler [2005], págs. 59-60

96. En Argentina, todas las concentraciones, incluidas las del sector financiero, deben ser aprobadas por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), pero en un sector determinado el regulador puede tener también el poder de controlar las concentraciones. Este es el caso del sector bancario. Por lo tanto, la CNDC y el Banco Central deben aprobar las concentraciones bancarias.

97. En Chile, el papel de la autoridad de competencia en el sector financiero se clarificó en un caso de concentración bancaria, donde se sostenía que la ley de supervisión bancaria eximia dichas concentraciones de la ley de competencia. No obstante, se confirmó la aplicación de la ley de competencia.

Recuadro 2. Concentraciones bancarias en Chile

“Las instituciones de competencia a cargo del tratamiento de las fusiones recientes en el sector bancario han llevado a algunos a cuestionarse la visión de estas instituciones en lo que concierne a los objetivos de ley. La fusión entre dos grandes bancos españoles que también operan en Chile daba a la empresa fusionada un 27 por ciento del mercado nacional. La Fiscalía Nacional Económica objetó que la fusión era anticompetitiva. Esta acción creó una disputa sobre si las leyes de supervisión bancaria chilenas daban lugar a la exención implícita de la ley de competencia. La Comisión de Competencia declaró que tenía jurisdicción para intervenir en la fusión, pero al mismo tiempo se percató de que la fusión no era anticompetitiva. La promulgación de una nueva legislación⁷⁰ que facilita la entrada de los bancos podría haber influido en este resultado.” OECD [2004c], pág. 23. “Desde la decisión tomada en el caso de los bancos españoles, la Superintendencia Bancaria ha reconocido a la autoridad de competencia con poder para tratar las cuestiones de competencia del sector. Además, una nueva legislación determina las circunstancias en las que se necesita la aprobación de la Superintendencia Bancaria y los procedimientos para este proceso.” OECD [2004c], pág. 53

98. En el otro extremo, se encuentran Brasil, Colombia y Perú. Como se ha mencionado en la sección II, apartado D, en Brasil, el Banco Central tiene responsabilidad total sobre las concentraciones bancarias (tanto en lo que concierne a las cuestiones de estabilidad sectorial como las cuestiones de competencia). Aún así, es posible que en un futuro la autoridad de competencia participe más activamente en este tema.
99. En Colombia, todas las transacciones entre entidades financieras están bajo el control de la Superintendencia Bancaria (para todas las entidades financieras, dependiendo de la entidad resultante de la fusión), la Superintendencia de la Economía Solidaria (para todas las entidades financieras cooperativas), la Superintendencia de Valores (para todas las entidades cuyas acciones están registradas en la Superintendencia), o la Superintendencia de Sociedades (para acciones específicas de los accionistas, socios, o la junta de directores, o para el seguro o reaseguro del corredor de valores).
100. En Perú, la Ley de Libre Competencia ni siquiera se aplica a las fusiones⁷¹ y adquisiciones (es decir, no existe ninguna provisión de notificación previa a la fusión o adquisición, ni se prohíben las fusiones o adquisiciones que son o es posible que sean anticompetitivas). Desde 1996, sin embargo, hay una ley⁷² que establece el régimen de control de las concentraciones para el sector eléctrico; ley que está aplicada por la autoridad de competencia.⁷³
101. En conclusión, el caso de las concentraciones económicas necesita una atención especial porque, en general, las concentraciones se encuentran bajo la responsabilidad de la autoridad de competencia nacional (si existe) y, en algunas ocasiones, el banco central también interviene en la decisión. La división óptima del trabajo por lo que incumbe la aprobación de concentraciones debería incluir ambas autoridades y situarlas en igualdad de condiciones. En particular, las autoridades de competencia tienen las competencias necesarias para llevar a cabo el análisis de la competencia, mientras que los reguladores financieros, con la ayuda de su conocimiento del sector financiero, deben concentrarse en revisiones prudenciales.

IV. El caso de las tarjetas de pago

102. La industria de tarjetas de pago se compone de tarjetas de crédito⁷⁴, tarjetas de débito⁷⁵ y tarjetas de cargo (o tarjetas de prepago)⁷⁶. Estos tres tipos de tarjeta se diferencian en cuanto a la tecnología subyacente, el precio y los servicios ofrecidos, pero se asemejan en su función como medio de pago⁷⁷. Las tarjetas de pago pueden considerarse como un conjunto de diferentes servicios entre los que se encuentran la retirada de efectivo de cajeros automáticos, servicio de pago en las terminales punto de venta (TPV) y servicios de pago a través del teléfono o internet (utilizando los números de la tarjeta de crédito).
103. El mercado de tarjetas de pago en América Latina está creciendo exponencialmente. MasterCard y Visa obtuvieron importantes tasas de crecimiento en el 2005, especialmente en Brasil y México donde se está construyendo la infraestructura para las tarjetas. En algunos países de América Latina, la penetración en el mercado de las tarjetas de crédito ha crecido casi un 20 por ciento anual en los últimos cinco años, y actualmente se encuentra al 40 por ciento en Brasil y Argentina.⁷⁸ En los países en desarrollo, el uso de las tarjetas de pago no sólo comporta los beneficios habituales de incrementar el consumo (y en consecuencia, el crecimiento económico), sino también otros beneficios como el incremento en el tamaño del sector formal (debido a las propiedades de registro de este medio de pago en comparación con el dinero en efectivo) y la asistencia en la recaudación de impuestos⁷⁹.
104. Las dos actividades principales en relación a las redes de tarjetas son la emisión de tarjetas y la provisión de servicios para la adhesión de comercios. Normalmente son dos los tipos de organización de la infraestructura que coordinan ambas actividades. En algunos casos, distintas partes realizan estas actividades, es decir, el banco emisor de la tarjeta controla la emisión de la misma y el banco adquirente se agencia de las transacciones del comerciante. En estos casos, la coordinación entre ambas partes se hace a través de la creación de una empresa conjunta por parte de los bancos (por ejemplo, Visa y MasterCard). En otras ocasiones, ambas actividades son llevadas a cabo por la misma parte: el operador/emisor de la tarjeta que incorpora las actividades del banco emisor y adquirente (por ejemplo, American Express y Diners Card). Las tarjetas de pago también pueden ser emitidas por entidades no bancarias, pero, a menudo, estas tarjetas emitidas por establecimientos comerciales tienen una aceptación limitada⁸⁰.
105. En el primer tipo de organización (también conocida como el sistema de las cuatro partes⁸¹), “típicamente, el comerciante contrata a través de una empresa externa que “adquiere” la transacción. El comerciante comunica la cantidad de la transacción y la información de la tarjeta del consumidor al adquirente a través de una terminal. Entonces, el adquirente consulta a la plataforma de pago, que a su vez, consultará al emisor para verificar si el cliente todavía tiene suficientes fondos disponibles para la transacción.⁸² Suponiendo que haya fondos disponibles, puede que se autorice inmediatamente la transacción o que el emisor requiera una llamada telefónica que confirme la transacción antes de emitir la autorización.” Ennis [2006], pág. 5
106. En el segundo tipo de organización (también conocido como sistema patentado o de las tres partes⁸³), “el proceso es similar al que se lleva a cabo en el sistema de las cuatro partes, pero con número de pasos menor. Como antes, el comerciante contrata a través de una empresa externa que “adquiere” la transacción. A través de una terminal, el comerciante comunica la cantidad de la transacción y la información de la tarjeta del consumidor al procesador de la

terminal, quien entonces comunica la información del consumidor y la transacción directamente a la plataforma de pago. La plataforma de pago lleva a cabo ambos roles, el de adquiriente y el de emisor. Suponiendo que haya fondos disponibles, puede que se autorice inmediatamente la transacción o que el emisor requiera una llamada telefónica que confirme la transacción antes de emitir la autorización.” Ennis [2006], pág. 6

A. Problemas de competencia en el mercado de las tarjetas de pago

107. El mercado de tarjetas de pago se ve principalmente afectado por dos fallos de mercado: las externalidades y el poder de mercado. El principal tipo⁸⁴ de **externalidades** presentes en este mercado son las externalidades de red ya que el sistema entero depende de la red de las tarjetas de pago. Existen externalidades directas por las que los usuarios de las tarjetas de pago se benefician del incremento del tamaño de su red, y por lo tanto, en igualdad de condiciones, un usuario nuevo, si tiene la opción de escoger, elegirá la red más grande (asumiendo que las redes no están interconectadas entre ellas). La elección del usuario de la tarjeta puede depender de las ventajas del primer entrante⁸⁵, y por lo tanto, la empresa que acaba siendo dominante no tiene porqué ser la que ofrece una mejor calidad. Estas externalidades directas coexisten con indirectas, creadas por el hecho de que los dos mercados son complementarios: tanto los consumidores como los comerciantes se benefician de que el otro lado del mercado haya adoptado las tarjetas como medio de pago.⁸⁶ Debido a esta característica, una mayor competencia entre los proveedores del servicio no tiene porqué comportar mejores resultados.
108. Como consecuencia de estas externalidades, el sistema de precios de la industria es muy sofisticado, ya que puede conllevar que un lado pague al otro por participar, a pesar de que ambas partes se benefician de la participación de la otra.⁸⁷ Por lo tanto, en principio, el precio no corresponde al coste subyacente, y en consecuencia, puede que exista un uso desproporcionado de sistemas de pago de coste excesivo.
109. En muchos países, las políticas de precios que han causado más preocupación en materia de competencia han sido las tasas de intercambio y las tasas de descuento pagadas por el comerciante. La **tasa de descuento** es la tasa pagada por el comerciante al adquiriente y también se conoce como comisión del comercio. “En última instancia, las tasas de descuento para cada plataforma de pago se negocian con el adquiriente. Las tasas varían en función del tipo de transacción (NIP⁸⁸, firma, teléfono, internet), el sector al que pertenece el comercio (los sectores de viajes y ocio puede que paguen tasas más elevadas que las tiendas de comestibles), el tamaño de la transacción, y más generalmente, los niveles de riesgo de la transacción.” Ennis [2006], pág. 8
110. En las plataformas de pago de cuatro partes, típicamente existe una **tasa de intercambio** pagada por el adquiriente al emisor. Esta tasa tiende a variar de una actividad de negocio a otra y dependiendo de si la transacción es nacional o internacional y, normalmente, es menor para las tarjetas de débito que de crédito. En cambio, para los sistemas de tres partes, no existe ninguna tasa de intercambio visible ya que una sola institución engloba la función del adquiriente y del emisor.
111. El otro fallo de mercado es la existencia de **poder de mercado**. Las razones por las cuales las plataformas de pago gozan de poder de mercado son varias, entre las que se encuentran la presencia de externalidades de red descrita anteriormente o la existencia de infraestructuras

esenciales. En particular, debido a la existencia de externalidades, la entrada al mercado puede ser difícil y lenta ya que invertir en el desarrollo de un tamaño de red adecuado puede ser costoso. Además, los sistemas de pago con tarjeta más importantes se han convertido en infraestructuras esenciales⁸⁹ ya que “un comerciante minorista difícilmente puede rechazar las tarjetas de los sistemas más importantes, ya que al hacerlo, muchos clientes se irán a comprar a los comercios de la competencia, y por lo tanto, perderán un negocio rentable.” Ennis [2006], pág. 19. A veces, no sólo los sistemas más importantes gozan de poder de mercado, sino también “las tarjetas con una cuota de mercado baja todavía pueden tener un poder de mercado significativo, en el sentido de que un comerciante determinado puede ser incapaz de rechazarlas⁹⁰.” Ennis [2006], pág. 20

112. La existencia de poder de mercado hace posible la implementación de prácticas anticompetitivas como los recargos y las tasas de interconexión excesivamente altas que resultan en una supresión de facto de toda interoperabilidad, la implementación de políticas anticompetitivas como la norma de no recargo y la norma de no descuento, el acceso discriminatorio hacia tipos específicos de instituciones y el acceso exclusivo de posibles miembros, incluyendo la prohibición de membresía simultánea. Estas prácticas están explicadas en más detalle en los párrafos que siguen.
113. Como los comerciantes tienen que soportar el coste de la tasa de descuento, siempre que es posible, intentan pasar este coste al cliente añadiendo un recargo por el uso de la tarjeta u ofreciendo un descuento por no usarla. La **norma de no recargo** y la **norma de no descuento** impiden al comerciante utilizar estas prácticas respectivamente.
114. Existen otras normas que pueden tener un efecto adverso en la competencia, por ejemplo, algunos sistemas requieren que una vez que se acepte una tarjeta de pago de su marca, todas las demás también tienen que ser aceptadas. En otras palabras, una vez que la tarjeta de crédito de una marca ha sido aceptada por el comerciante, la de débito también debe ser aceptada, o una vez que se ha aceptado la tarjeta doméstica, la internacional también debe ser aceptada. Esta forma de agrupación es conocida como la **“obligación de aceptar todas las tarjetas”**.
115. Han surgido otras cuestiones anticompetitivas dentro de las asociaciones de tarjetas de pago que forman muchas de las plataformas de pago. Estas asociaciones se han puesto de acuerdo en aplicar normas de funcionamiento como los requisitos de **exclusividad**, según los cuales los miembros de la asociación no pueden formar parte de otras redes rivales, e incluso a veces, ni siquiera pueden emitir tarjetas de redes competidoras. Los acuerdos de exclusividad pueden terminar en la predominancia de una gran red, incluso si existe la posibilidad de que redes diferenciadas puedan proliferar, y pueden limitar la habilidad del banco para aumentar la diversidad del producto (es decir, ofrecer diferentes tipos de tarjetas), impidiendo que forme parte de redes de tarjetas diferenciadas. Existen otras restricciones relacionadas con el estatus de miembro como por ejemplo la necesidad de que las entidades entrantes cumplan unas características determinadas (por ejemplo, sólo las entidades financieras reguladas pueden formar parte).
116. Además, la estructura de gobierno de los sistemas de cuatro partes puede ser, en sí misma, una fuente de problemas de competencia ya que “las asociaciones de tarjetas son propiedad de sus miembros bancarios y las decisiones de precios son tomadas por juntas que representan esos miembros bancarios, donde a menudo, hay una representación más elevada de emisores de tarjetas que de adquirentes.” Ennis [2006], pág. 30.

117. Finalmente, también puede haber acciones antimonopolio con la finalidad de impedir grandes concentraciones horizontales que puedan crear un operador de red dominante.

B. Casos antimonopolio en América Latina

118. En América Latina, los instrumentos electrónicos de pago se introdujeron en toda la región en los años noventa. En aquel entonces, no existía regulación sobre estos temas y los bancos y asociaciones de las diferentes tarjetas pudieron determinar libremente y, en beneficio propio, las políticas y estructuras tarifarias.⁹¹ Sin embargo, en la actualidad, los reguladores y las autoridades de competencia están empezando a adoptar un papel más activo en el escrutinio de los asuntos anticompetitivos de este mercado.

119. Entre los asuntos más comunes, se encuentra la fijación de una tasa de intercambio excesiva y/o discriminatoria. Este hecho se está denunciado o investigado en muchos países de América Latina, entre los que se incluye Colombia, México y Brasil.

120. En México, el Banco de México⁹² consideró que las distorsiones que se estaban produciendo en el mercado de las tarjetas de pago eran sustanciales. En particular, se percató de que el mercado estaba subdesarrollado⁹³ y que el uso de las tarjetas de pago en las TPV estaba limitado, principalmente a consecuencia de tasas de intercambio (IF son sus siglas en inglés), cuyo proceso de fijación no es ni público ni transparente. La Asociación de Bancos de México (ABM) es la asociación responsable de fijar las IF.⁹⁴ A título ilustrativo, hasta 2004, la tasa de intercambio de las operaciones de crédito y débito fue la misma. Esto “puede haber promovido un medio de pago más costoso (tarjeta de crédito) en detrimento de un medio más económico (tarjeta de débito)”. Negrín [2006], pág. 254. Además, “el nivel de las IF se ha mantenido constante durante los últimos cinco años, a pesar de que varios costes relacionados, como el procesamiento de fondos y datos, han disminuido significativamente durante este periodo. Esto significa que no se han considerado los costes a la hora de fijar las IF.” Negrín [2006], pág. 254

121. En Colombia, un problema similar se abordó de manera muy diferente. En este país, ni la ley general de competencia, ni la autoridad de competencia tienen poder sobre el sector financiero. A pesar de esto, la autoridad de competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), estudió el caso de las tarjetas de pago. La SIC determinó que la tasa de intercambio fijada por Credibanco Visa para la tarjeta Crédito estaba sobrestimada por más del 70 por ciento en detrimento de los consumidores. En consecuencia, Credibanco tendrá que excluir del cómputo de la tasa los criterios y costes actuales que no correspondan exclusivamente a los servicios de tarjetas de pago ofrecidos a los comercios.⁹⁵

122. Las elevadas y extremadamente discriminatorias tasas de descuento también han sido otro motivo de preocupación. En Argentina, antes de la promulgación de la Ley 25.065 de Tarjetas de Crédito de 1999, las tasas de descuento oscilaban desde 1 por ciento para combustible y 2 por ciento para hipermercados hasta 10 por ciento para comercios pequeños.⁹⁶

123. En Chile, las cuestiones anticompetitivas han sido mayormente producto de la organización de la industria ya que existe únicamente una red de tarjetas de crédito.⁹⁷ En un principio, se permitió la asociación en el mercado con el fin de beneficiarse de las potenciales economías de escala y alcance y compartir el riesgo y el coste de la innovación y el desarrollo.⁹⁸ En los

casos de Redbanc, una red de cajeros automáticos, Transbank, una red de gestión de tarjetas de crédito y débito y de adhesión de comerciantes, y Nexus, una red de procesamiento y facturación de transacciones, se permitió la asociación. En concreto, Transbank jugó el papel de adquirente para todos los emisores de tarjetas de crédito (es decir, todos los bancos y todas las marcas de tarjetas). En particular, Transbank gestionaba la relación con todos los comercios adheridos, con quienes tenía un acuerdo contractual según el cual debía procesar todas las transacciones con tarjeta de crédito, incluyendo tanto la validación y autorización como el reembolso del comerciante. En Chile, actualmente, sólo existe una tarjeta de débito, y como ocurrió con las tarjetas de crédito, el papel de adquirente fue adoptado exclusivamente por Transbank. Los bancos retuvieron el papel de emisor.⁹⁹

124. Como Transbank ejercía el papel de adquirente, con toda libertad, para todos los bancos y marcas de tarjetas¹⁰⁰, la aceptación de los comerciantes era la misma en todos los casos. En consecuencia, la posibilidad de diferenciar el producto era muy limitada. Además, cabía la posibilidad de que la colaboración en el “lado del adquirente” disminuyera la rivalidad competitiva entre las entidades del potencialmente competitivo “lado del emisor”. Dada su posición de monopolista, Transbank debería haber actuado como mero “interconector” de todos las TPV. Sin embargo, Transbank participó activamente en la actividad comercial. El sistema de tasas de descuento que Transbank implementó no estaba justificado por los costes. Por ejemplo, no había ninguna diferencia en la tasa para tarjetas de crédito y débito y el precio variaba de comercio a comercio en función del volumen de negocio en una escala que disminuyó en 2003 de 1 por ciento - 6,5 por ciento a 1 por ciento - 4,5 por ciento^{101 102}.
125. Con respecto a las cláusulas restrictivas de los contratos con los comercios, en 1993 en México, la “Comisión de Competencia llegó a un acuerdo con varios bancos, según el cual, los bancos no podían prohibir en los acuerdos de comercio que los comercios ofrecieran *descuentos* por los pagos en efectivo.¹⁰³ Por lo tanto, muchos comercios pequeños e incluso grandes establecimientos ofrecen descuentos por pagos en efectivo.” Negrín [2005], pág. 253. Sin embargo, las asociaciones de tarjetas todavía determinan “en los mercados poco maduros, la norma según la cual solo los emisores pueden actuar como adquirentes (...) [lo que] constituye claramente un barrera a la entrada en el mercado adquirente.” Negrín [2005], pág. 253
126. En Argentina, American Express denunció a la Comisión de Competencia que Visa y Mastercard estaban implementando una norma de exclusividad según la cual sus miembros serían automáticamente expulsados si emitiesen tarjetas de American Express o Discover.¹⁰⁴
127. También ha habido casos de colusión en el mercado colombiano. Las redes de procesamiento Credibanco y Redeban Multicolor fueron acusadas de coludir para fijar la tasa de intercambio por encima del valor de mercado.¹⁰⁵
128. Finalmente, también ha habido algunos casos de fusiones y adquisiciones relacionadas con las tarjetas de pago. Por ejemplo, en Brasil, Banco Bradesco, el banco privado más grande de Brasil, anunció el 20 de marzo de 2006 su intención de comprar las operaciones locales de American Express – con sede en los Estados Unidos, incluyendo las operaciones relacionadas con las tarjetas y los pagos, por un valor de 490 millones de dólares estadounidenses.

C. ¿Qué papel han jugado el regulador y la autoridad de competencia?

129. Cuando se introdujeron en América Latina los instrumentos de pago electrónico no existían regulaciones en vigor. Desde entonces, las autoridades de competencia y los reguladores han intervenido en este mercado para reducir los problemas de competencia percibidos¹⁰⁶.
130. En México, tanto la autoridad de competencia¹⁰⁷, la Comisión Federal de Competencia, como el regulador, el Banco de México, gozan de autoridad legal para intervenir en el mercado de pago con tarjetas. No obstante, ha sido el Banco de México quien ha intervenido más activamente en asuntos relacionados con las tarjetas de crédito y débito.¹⁰⁸ En este sentido consideró que tenía que intervenir en este campo debido a las distorsiones sustanciales ocurridas en este mercado. Concretamente, modificó la obligación de aceptar todas las tarjetas de manera que todos los comercios tenían el poder de decidir si aceptaban solo tarjetas de crédito, de débito o bien ambas. En lo referente a las tasas de intercambio, el Banco de México no ha emitido ninguna regulación.¹⁰⁹ Estas cuotas “las establece el Comité de Tasas de Descuento de la Asociación de Bancos de México, creado en el 2005. EL Banco Central tiene un estatus de observador en este comité y ejerce influencia mediante persuasión más que por regulación”. Ramirez [2006], págs. 3 y 4. La Asociación de Bancos de México ha reducido las comisiones para las cuotas de intercambio de tarjetas de crédito y débito, al mismo tiempo que ha introducido varias categorías de cuotas de intercambio según el tipo de negocio, hecho que facilita la entrada en segmentos del mercado sin cobertura previa.¹¹⁰ Además la regulación también ha reducido las cuotas de intercambio en México.¹¹¹
131. Argentina también optó por una solución regulatoria. A finales de los noventa existían muchas diferencias en las comisiones que los comerciantes aplicaban a diferentes vendedores. Estas comisiones oscilaban de un 1 por ciento para combustible, a un 2 por ciento para hipermercados hasta llegar a un 10 por ciento para pequeños comercios.¹¹² Estas prácticas de fijación de precios junto con altas cargas administrativas asociadas a la emisión de las tarjetas de pago, y las altas tasas de interés variable para los balances pendientes de pago, motivaron la aprobación de la Ley 25.065 de las Tarjetas de Crédito¹¹³. Esta ley establece normas que regulan diferentes aspectos relacionados con los sistemas de las tarjetas de crédito, débito y de compra, como por ejemplo la relación entre el titular de la tarjeta y las empresas emisoras de las mismas, o la relación entre la empresa emisora y el comerciante. Entre estas normas, destaca el establecimiento de límites para implementar la discriminación de precios en las tasas de descuento.¹¹⁴
132. En Panamá, entre junio de 2003 y julio de 2004, la Superintendencia de Bancos, bajo la ley de bancos de 1998, emitió regulaciones para los bancos que emiten y administran tarjetas crédito. Se estableció, entre otros, un procedimiento para aprobar una tarjeta de crédito y autorizar los cargos por comisión y otros temas relacionados.¹¹⁵
133. Sin embargo, no todos los países se decantaron por introducir una nueva regulación. Por ejemplo, en junio de 2004, la autoridad de competencia colombiana¹¹⁶ aprobó las resoluciones 6816 y 6817 de 1 de marzo, según las cuales las instituciones bancarias colombianas propusieron un nuevo sistema para tratar el problema de las comisiones. La misma autoridad aprobó la nueva Tarifa Interbancaria de Intercambio que permite a los comerciantes negociar tasas con los adquirentes de comercios. Con este nuevo sistema se pretende ejercer una presión a la baja sobre las tasas, resultando en una mayor aceptación por parte de los comercios.¹¹⁷

134. En Brasil, el Sistema Brasileño de Competencia¹¹⁸ es la autoridad competente para investigar los casos de competencia en el mercado de las tarjetas de pago.¹¹⁹
135. Por último, en Chile ha sido la Comisión Antimonopolio quien ha intentado introducir mayor competencia y transparencia en el mercado de las tarjetas de crédito. Sin embargo, ha adoptado una posición más autorreguladora. En septiembre de 2005, la Fiscalía Nacional Económica¹²⁰ interpuso una demanda contra Transbank, el procesador de las tarjetas de crédito y débito emitidas por las entidades (véase el apartado anterior), ante el Tribunal Chileno de Antimonopolio basándose en un abuso de posición dominante. Se le impuso una multa de aproximadamente 56.000 dólares estadounidenses. Además, la Fiscalía Nacional Económica exigía, entre otras cosas, la modificación de la estructura de precios de Transbank de manera que fuera pública, objetiva y se basase en los costes. Finalmente esta disputa se resolvió mediante un avenimiento parcial entre ambas partes. Según lo estipulado en dicho avenimiento, Transbank tenía que reducir las tasas de descuento máximas y presentar un plan autorregulador para la fijación de precios.¹²¹
136. “Una ventaja de los enfoques regulatorios es que los reguladores tienen un mayor potencial de “mirar a largo plazo”¹²² en comparación con las leyes antimonopolio, que solo se aplican si se incumple la ley. En muchas actividades del área del sistema de pagos puede que no incumpla la ley, a pesar de crear deficiencias en el mercado. En consecuencia, las autoridades de competencia no podrían tomar cartas en el asunto. Al contrario que las autoridades de competencia, los reguladores pueden intervenir sin que se produzca un incumplimiento. En general, esta flexibilidad podría llevar a una excesiva toma de acciones de forma incorrecta pero también podría ser el único camino viable para tratar conductas dañinas que no son ilegales.” Ennis [2006], pág. 41
137. No obstante, los países en desarrollo merecen una especial atención ya que la regulación podría tener efectos no deseados si no se tienen en cuenta las condiciones particulares del mercado. La regulación no solo puede disuadir el interés en la inversión para el desarrollo de la red de pagos, sino que también puede socavar los esfuerzos para incrementar el uso de las tarjetas entre la población. Este punto es particularmente importante en los países en desarrollo, ya que, en general, el objetivo de construir una red óptima todavía no se ha alcanzado. En un ambiente con un pobre desarrollo de los sistemas de clasificación de crédito, los bancos tienden a ser más cautelosos a la hora de emitir tarjetas a los clientes, si se ven obligados a reducir las tasas de transacción. Por ejemplo, en Argentina, tras la aprobación de la Ley de Tarjetas de Crédito, se endureció el criterio para emitir tarjetas de crédito y los bancos, en lugar de exigir un período mínimo de trabajo de medio año pasaron a exigir un año completo.¹²³ De la misma manera, también se podría ver afectada la inversión en el mantenimiento y desarrollo de la red. “En México, la ABM [Asociación de Bancos de México] ha solucionado el problema de expansión de los sistemas de pago electrónicos a los comercios más pequeños con su “Fondos de Terminalización”, con los que se pretende extender las redes TPV con 300.000 unidades ubicadas en pequeños y medianos negocios. Se trata de una iniciativa voluntaria cuya duración está siendo más larga de lo prevista inicialmente. Los retrasos pueden atribuirse al miedo de que las futuras regulaciones puedan poner en peligro estas inversiones, por el hecho de comprometer la capacidad de los adquirentes para recuperar su inversión en tecnologías de pago electrónico. (...) Solo en la ciudad brasileña de Sao Paulo se destinaron entre el 2004 y 2006 más de 55 millones de dólares en terminales TPV, cajeros automáticos y tecnologías de red. Es necesario seguir invirtiendo para seguir avanzando como hasta ahora, y como pasó en México, las regulaciones

futuras se consideran un obstáculo para que el sistema de pagos alcance su madurez.”
Ramirez [2006], pág. 4

138. Como se ha podido observar, en muchos países las autoridades de competencia han intervenido de forma activa en este área. Esto podría deberse a la inacción regulatoria, bien porque no existen reguladores, bien porque estos no están capacitados para actuar. Por lo tanto, en estos casos, el poder de la autoridad de competencia constituye un suplemento esencial de regulación.

V. Conclusiones

- Teniendo en cuenta los cambios que el sector financiero ha experimentado (y está todavía experimentando), la aplicación de la ley de competencia por parte de la autoridad de competencia es una opción más conveniente que la aplicación de la ley de competencia por parte de un regulador sectorial específico o que la exención del sector de la ley general de competencia.
- Los países deberían considerar la posibilidad de otorgar a las autoridades de competencia la responsabilidad de controlar y promover la competencia en los mercados financieros, y dejar en manos de los reguladores financieros la tarea de asegurar la estabilidad financiera del sector. Esta división de responsabilidades no debería impedir una colaboración estrecha entre autoridades cuando sea necesario.
- En el marco del análisis de concentraciones bancarias, la conclusión precedente se traduciría en la autoridad de competencia investigando si la concentración podría crear un entorno que facilitase el ejercicio de poder de mercado, unilateral o colateral, y el regulador bancario analizando si la concentración supone una amenaza para la estabilidad y solidez del sistema bancario.
- En su tarea de controlar y promover la competencia en el sector financiero, la autoridad de competencia debería hacer uso de los instrumentos habituales de análisis de la competencia. No solo su eficacia ha quedado demostrada en otros sectores, sino que además la autoridad de competencia tiene una amplia habilidad y experiencia en su uso.
- En los mercados de poca carga regulatoria o donde el regulador no tiene competencias directas para actuar, como podría ser en algunas ocasiones el mercado de las tarjetas de pago, la intervención de la autoridad de competencia podría ser una solución satisfactoria para tratar los problemas de competencia.

Notas

- 1 Véase Banco Mundial [2001].
- 2 De forma ideal, un marco competitivo perfecto es aquel en el que el mercado queda estructurado de la siguiente manera: (1) existen muchos pequeños productores y consumidores que actúan como precio aceptantes, (2) los bienes y servicios ofrecidos son perfectamente sustituibles, (3) los consumidores y productores están bien informados, (4), hay absoluta movilidad de recursos entre usos alternativos, y (5), cualquier empresa puede entrar o salir del mercado cuando lo desee.
- 3 La disminución del valor de los activos que provoca la quiebra de un banco es suficiente para inducir a la quiebra a otro banco. Véase Biggar y Heimler [2005] para más información.
- 4 La quiebra de un banco lleva a la quiebra a otro banco perfectamente solvente. También se conoce como corrida bancaria. Véase Biggar y Heimler [2005] para más información.
- 5 Si los depositantes decidiesen cambiar de banco necesitarían: 1) obtener nuevas tarjetas de crédito, con un número y fecha de caducidad distintos que tendrían que comunicarle a cualquier proveedor de servicios, por ejemplo a la empresa de televisión por cable, si se pagan las facturas con la tarjeta de crédito; 2) informar al nuevo banco de todos los servicios cuyas facturas se estaban pagando mediante cargos en la cuenta del depositante ; 3) transferir el depósito de valores o bonos al nuevo banco; 4) mantener la cuenta con el banco anterior para pagar la hipoteca; 5) comunicar a todos los corresponsales la dirección y datos del nuevo banco. Véase Biggar y Heimler [2005].
- 6 Los costes irrecuperables contraídos no pueden revocarse.
- 7 Los costes fijos son gastos cuya totalidad no cambia en proporción a la actividad del negocio.
- 8 Existen otras razones por las que las instituciones financieras pueden ejercer poder de mercado. Por ejemplo, típicamente las instituciones financieras agrupan los servicios financieros para poder obtener una ventaja comparativa del resto de servicios que proveen. Esta práctica da lugar a una subvención cruzada que puede crear barreras de entrada en algunos de los mercados si se utiliza como estrategia predatoria. En consecuencia, la entrada abierta a un segmento de mercado no garantiza un mercado competitivo para ese producto en particular. Sin embargo, estas estrategias no justifican la regulación *per se*, ya que esto podría evitarse con una política de competencia. La sección II tratará en mayor profundidad estos temas en el sector bancario.
- 9 Por ejemplo, toma en cuenta la concentración de préstamos y depósitos, préstamos y depósitos per capita, cajeros automáticos, y sucursales. Véase el Institute of Nacional Bankers [2005].
- 10 Para más información sobre este tema véase Gruben y McComb [1999].
- 11 Véase Honohan y Stiglitz [1999].
- 12 Véase el Institute of Nacional Bankers [2000].
- 13 Véase el Institute of Nacional Banker [2002].
- 14 Véase Freixas y Rochet [1997] para una discusión más detallada.
- 15 En EE.UU. la compañía aseguradora de depósitos bancarios es la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC), que monitorea y regula los participantes del Fondo de Seguro Bancario (BIF), que provee fondos de garantía a bancos, y la Asociación de Ahorro y Fondos de Seguros (SAIF son sus siglas en inglés), que provee fondos de garantía para ahorros y préstamos. La provisión de fondos de garantía no queda relegado en exclusiva al sector bancario. Por ejemplo, en EE.UU., la Sociedad de Protección de Inversores en Valores (SIPC son sus siglas en inglés) proporciona fondos de garantía a compañías de valores.
- 16 En Chile, los fondos de pensiones, que compiten por recursos con los bancos, forzaron a los bancos a incrementar su eficiencia y a bajar los diferenciales (hecho que suele impulsar el desarrollo y la expansión de la intermediación financiera). Fuentes y Basch [1997].
- 17 Las compañías de telecomunicaciones pueden ofrecer servicios de pago poco importantes haciendo uso de las cuentas que los usuarios de teléfonos móviles mantienen en sus tarjetas de prepago.
- 18 Probablemente, uno de los ejemplos más recientes es la tentativa por parte del minorista Wal.Mart para obtener una licencia bancaria en EE.UU. A pesar de que la solicitud de este gigante minorista es tan solo abrir una compañía de préstamos industriales, el sector financiero se ha opuesto firmemente. Véase, por ejemplo, The Economist, del 22 de abril de 2006, “*Resistencia a Wal.Bank (Resisting Wal-Bank)*”, Nueva York. Además, las cadenas de supermercados pueden proveer fácilmente a sus clientes servicios de pago en sus establecimientos. Por ejemplo, en noviembre de 1999, Ito-Yokado, una cadena nacional de supermercados informó de sus planes para crear en Japón bancos especializados en servicios de pago. El nuevo banco instalaría cajeros automáticos en supermercados y tiendas previo acuerdo con Ito-Yokado para procesar los pagos. El banco no prestaría a otras compañías, sino que invertiría exclusivamente en bonos del estado e instrumentos parecidos.
- 19 Por ejemplo, muchos bancos trabajan con cadenas minoristas para distribuir servicios financieros.
- 20 El 30 de marzo de 2000, Sony hizo público sus planes para crear un banco electrónico.

- 21 Las palabras “de nuevo” hacen referencia al hecho de que originariamente la industria bancaria ofrecía todos los tipos de servicio de forma directa o indirecta.
- 22 Apéndice de Biggar y Heimler [2005].
- 23 Superintendencia de Banca y Seguros.
- 24 Sistema Privado de Pensiones.
- 25 Véase la Ley 27328.
- 26 Superintendencia Financiera.
- 27 Ley 18/2003 del 11 de junio.
- 28 La CNDC posee este poder porque todavía no se le ha otorgado al Tribunal de Defensa de Competencia; sin embargo, sus decisiones deben ser ratificadas por un secretario del Ministerio de Economía y Producción.
- 29 La Ley de Competencia de Brasil más importante.
- 30 El sistema de la Ley de Competencia en Brasil (BCPS) está compuesto por el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), la Secretaría de Desarrollo Económico del Ministerio de Justicia (SDE), y la Secretaría de Seguimiento Económico (SEAE).
- 31 Banca d’Italia.
- 32 Esta agencia de aplicación tiene un cuerpo casi-judicial importante y a menudo se la nombra como la Comisión Antimonopolios.
- 33 Superintendencia Bancaria.
- 34 Superintendencia de Valores.
- 35 La organización es común con otros sectores, especialmente con el de los servicios públicos residenciales, las telecomunicaciones, la televisión, la sanidad, el transporte marítimo y con sectores de aeronáutica.
- 36 Este régimen especial queda contemplado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto/Ley 663 de 1993), y sus emmiendas, que contienen directrices sectoriales y otorgan a los reguladores poder de supervisión, control y capacidad para sancionar la infracción de la leyes y la conducta anticompetitiva por parte de los participantes del sector.
- 37 En 2002, como reconocimiento de este problema, Canadá reformó su legislación federal del sector financiero con el fin de ampliar el acceso al sistema de pago para acomodar la entrada de aseguradoras de vida, agencias de valores y fondos mutuos del mercado monetario. Permitir a estos nuevos tipos de instituciones financieras tomar parte en el sistema de pago les permite ofrecer una multiplicidad de servicios a sus clientes, lo que promueve una mayor competencia para los consumidores de esta actividad. Por ejemplo, las aseguradoras de vida podrían ofrecer servicios de pago, básicamente similares a los proporcionados por bancos o cuentas de depósito.
- 38 El mercado del Reino Unido (R.U.), por ejemplo, está afectado por alguno de estos problemas: “En el R.U., los servicios de giro de dinero se proveen a través de una serie de redes no reguladas, en su mayor parte controladas por un número reducido de grandes bancos, quienes al mismo tiempo dominan los mercados de servicios para las PYMEs y los clientes individuales. Esta estructura de mercado tiene como resultado la creación de barreras de entrada artificiales, elevados costes para los minoristas que aceptan tarjetas de crédito y débito, cargos por el retiro de efectivo de hasta seis veces más que su coste, y un sistema de pago inflexible y engorroso que se está adaptando, sólo lentamente, a las demandas del comercio electrónico.” Don Cruickshank [2000] pág. viii
- 39 Véase Cleassens [2003] para más información.
- 40 En los países en desarrollo, con frecuencia, el sueldo insuficiente de los reguladores abre las puertas a la corrupción. Barth et al. [2006], usando una base de datos de 150 países, han obtenido la conclusión que reforzar la supervisión tiene un impacto neutro o negativo en el desarrollo bancario, reduce la eficiencia de los bancos y aumenta la probabilidad de crisis.
- 41 En Perú, por ejemplo, el “sector financiero (e indirectamente algunos bancos) se ha visto envuelto en dos de los casos recientes de Indecopi por fijación de precios – el caso de seguros de automóviles, donde la fijación de precios fue confirmada, y el caso en curso de fijación de precios por gerentes de fondos de pensiones. Se ha sugerido que la industria bancaria en sí (incluyendo la Asociación Bancaria) merece un escrutinio más de cerca por la Comisión de Libre Competencia.” OECD [2004a], pág.61
- 42 Para más detalle, véase Institute of International Bankers [2005].
- 43 Entre los productos bancarios tradicionales, se pueden encontrar, cheques, hipotecas, servicios de corretaje, seguros y tarjetas de crédito.
- 44 Esta información se refiere a los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.
- 45 Yeyati y Micco [2003a,b].
- 46 Véase la sección II apartado B.
- 47 Por ejemplo, en una muestra de once países de América Latina para el periodo de 1993 a 2000, Yildirim y Philippatos [próxima aparición] encuentran que un aumento en la concentración del mercado no dificulta el

- nivel de competencia en los mercados bancarios de la región. Además, un nivel más alto de participación bancaria extranjera está asociada con un nivel más alto de competitividad y eficiencia en los mercados domésticos y un nivel más bajo de márgenes bancarios y de rentabilidad. En términos generales, estos resultados están en línea con Yeyati y Micco [2003a] que reportan que recientemente siete sectores bancarios de América Latina (excepto Colombia) están teniendo una tendencia hacia una mayor competencia.
- 48 Nótese que esta es la segunda dimensión de la definición del mercado.
- 49 Véase la sección II, apartado C más arriba.
- 50 Véase la sección II, apartado B.
- 51 En Chile, un caso de monopolización interesante “involucró una empresa que tenía el derecho exclusivo a operar el sistema de tramitación de pagos interbancarios a través de internet. Cualquier empresa que quisiera proveer servicios de pago de facturas por internet, necesitaba tener acceso al sistema de la empresa, y la empresa misma tenía filiales que ofrecían esos servicios. Las reglas de la Superintendencia Bancaria establecían que a fin de ofrecer servicios usando el sistema del acusado, la empresa tenía que tener un contrato con un banco – lo que en cierta manera hace a los bancos responsables de las empresas que ofrecen servicios de pagos bancarios a través internet. La empresa denegó el acceso a su “infraestructura esencial” a un nuevo entrante a pesar de que tenía el contrato necesario con el banco, y se consideró que esta acción era responsable de la creación de barreras de entrada.” OECD [2004c], pág. 44
- 52 Véase la sección II, apartado A.
- 53 En algunos países, la habilidad de los bancos para ofrecer servicios de colocación, seguros y algunos productos de inversión está restringida; véase el apéndice A para más detalle.
- 54 Fuente: http://www.corporate.visa.com/md/dl/documents/downloads/modernisation/me-lac_devbanks.pdf
- 55 En México, la financiación bancaria se basa principalmente en garantías colaterales como por ejemplo una persona que haga de garante o que ofrezca un bien inmueble. Véase el Apéndice de Biggar y Heimler [2005].
- 56 En Brasil, de las 661.753 empresas alistadas en el Registro de Crédito Público, sólo 359 empresas cotizan en Bovespa, la bolsa de valores brasileña más grande. Véase el Apéndice de Biggar y Heimler [2005].
- 57 Es importante reconocer el desarrollo de entidades prestatarias especializadas que utilizan métodos poco convencionales para prestar satisfactoriamente a los pobres, métodos conocidos como micro-créditos. “Pruebas considerables muestran como estos prestamistas poco convencionales fueron capaces de prestar a prestatarios que ningún prestamista convencional quería atraer y sin embargo, rindieron mucho mejor en términos de suficiencia financiera y tasas de repago, de lo que lo hubieran hecho bancos convencionales con prestamos comparables.” Biggar y Heimler [2005], pág. 16. Un ejemplo latinoamericano de este tipo de entidades sería Banco Sol en Bolivia, que devino la entidad más grande en el mercado boliviano financiero en cuanto a número de contratos de préstamo con una cartera excepcional de 67 millones de dólares. Véase Santos [2003].
- 58 Véase OECD [2000].
- 59 Véase el Apéndice de Biggar y Heimler [2005].
- 60 Como los bancos más grandes tienden a ser los bancos extranjeros, estos resultados están en la misma línea que los de Clark et al. [2000] que encuentran que los bancos extranjeros en Argentina ofrecen financiamiento a las PYMEs con igual o mejores condiciones que los bancos locales.
- 61 Nótese que al contrario de los mercados para las empresas pequeñas, normalmente los mercados de crédito y seguros para las sociedades anónimas grandes tienden a superar los límites nacionales.
- 62 OECD [2000].
- 63 Por ejemplo, en Chile, la Comisión tuvo que ordenar que los centros comerciales y otros proveedores de crédito minorista se adhirieran a las mismas reglas de divulgación de las tasas de interés que la Superintendencia de Bancos impuso a las entidades financieras bajo su jurisdicción, con la finalidad de evitar la competencia desleal de los proveedores de crédito que no están bajo las reglas de la Superintendencia.
- 64 Véase el Apéndice de Biggar y Heimler [2005].
- 65 Véase OECD [2005].
- 66 CNT-54-2000.
- 67 La Comisión Federal de Competencia (CFC).
- 68 La CFC utiliza dos índices de concentración. Uno es el conocido índice Herfindahl (IHH); es decir, la suma de las cuotas de mercado al cuadrado de todas las empresas que operan en el mercado. El segundo es el “índice de dominancia” (ID) que se calcula como la suma de los cuadrados de la cuota de cada empresa en el IHH. La CFC publicó los criterios en el Diario Oficial de la Federación (24/07/98) estableciendo “un puerto seguro” no vinculante para aquellas combinaciones que aumentan el IHH del mercado de referencia por menos de 75 puntos, o que resultan en un IHH por debajo de 2000. También se considera que es improbable que una transacción afecte negativamente a la competencia si no causa ningún aumento en el índice de dominancia, o si el valor resultante del ID está por debajo de 2500. Estos indicadores basados en la concentración no son decisivos, y la CFC debe examinar otros factores que son relevantes para determinar si

- la entidad fusionada puede obtener el poder necesario para controlar precios o restringir substancialmente el acceso de los competidores al mercado.
- 69 Sociedades de Información Crediticia.
- 70 Con el fin de modernizar el sector, Chile adoptó una nueva ley de supervisión bancaria en 1997.
- 71 Hay un proyecto de ley pendiente de ser aprobado por el ejecutivo que está afrontando mucha oposición. ICN [2006].
- 72 Ley N° 26876.
- 73 OÉCD [2004a].
- 74 Estas tarjetas permiten diferir los saldos de un mes a otro.
- 75 Estas tarjetas están vinculadas a una cuenta corriente y los cargos se deducen inmediatamente o de forma retardada de esta cuenta.
- 76 Estas tarjetas se cargan con cierta cantidad de dinero y las compras se deducen de esta cantidad.
- 77 Otros instrumentos de pago son los cheques y el dinero en efectivo.
- 78 ePaynews [2006 a,b].
- 79 Además, las tarjetas de crédito pueden tener un efecto positivo en la economía por otras razones. Por ejemplo, a veces, la tramitación de los préstamos a la pequeña empresa es demasiado lenta y engorrosa para los clientes. En mayo de 2002, y en respuesta a este problema, el Banco de Desarrollo Económico (BDE) para Puerto Rico “lanzó la tarjeta CrediAgrícola Visa con una línea de crédito de hasta 25000 dólares estadounidenses y un tasa de interés vinculada a la tasa de interés preferencial estadounidense. La tarjeta CrediAgrícola permite a los agricultores comprar maquinaria básica y provisiones.” Visa [?]
- 80 Normalmente, las tarjetas emitidas por comercios suelen poseer una cuota de mercado pequeña. Este no es el caso de Chile, donde hay más tarjetas de pago emitidas por establecimientos comerciales que por bancos debido a la reticencia de los consumidores por el uso de cuentas bancarias. ePaynews [2006a].
- 81 Las cuatro partes son el consumidor, el comerciante, el emisor y el adquirente.
- 82 En teoría, cuando el adquirente también es el emisor, se podría evitar el uso de la plataforma de pago, sin embargo, para plataformas con participación difusa y niveles de concentración diferentes entre adquirentes y emisores, este acontecimiento puede ser improbable. Sin embargo, este bypass puede ser común en mercados altamente concentrados.
- 83 Las tres partes son el consumidor, el comerciante y la empresa emisora-adquirente.
- ⁸⁴ Las tarjetas de pago crean otras externalidades en la economía como el fomento del consumo.
- 85 Por ejemplo, en algunos países, las redes de VISA y MasterCard son capaces de mantener un 85 por ciento de cuota de mercado a pesar de la fuerte competencia de los competidores. Claessens [2003].
- 86 Este tipo de mercado también se conoce como el “mercado de dos lados”.
- 87 Véase Rochet y Tirole [2003].
- 88 Número de Identificación Personal.
- 89 El Consejo de Minoristas Británico “ha dicho a la OFT [Oficina del Precio Justo o del Consumidor] que retirarse de los sistemas de tarjeta de pago no es una opción creíble, porque en cierta manera los sistemas de tarjetas más importantes se han convertido en ‘infraestructuras esenciales’.” OFT [2005], pág. 81
- 90 Katz [2001] propone una ilustración de este punto: “En sí mismo, descubrir que las tarjetas de crédito y de cargo emitidas por las redes de American Express o Diners Club tienen cuotas pequeñas sobre el total de tarjetas o sobre el total de las transacciones con tarjeta, no prueba que estos sistemas no tienen poder de mercado en el sentido relevante para el análisis de las normas de no recargo. Por ejemplo, si se exigiera a los viajeros de negocios que utilizan las tarjetas empresariales American Express usar estas tarjetas cuando están viajando por motivos de negocios para que su empresa le reembolse los gastos, entonces este requerimiento puede dar poder de mercado a American Express con respecto a los comerciantes, especialmente los comerciantes relacionados con personas o compañías que realizan con frecuencia viajes de negocios, como las líneas aéreas, los hoteles y los restaurantes. Visa también sostiene que los programas de fidelidad para los titulares de las tarjetas American Express pueden tener efectos similares para otro tipo de consumidores.” Katz [2001], pág. 51
- 91 Ramirez [2006].
- 92 Banco de México.
- 93 A pesar de que en 2004 había en México más de 45 millones de tarjetas de pago, solamente el 5.6 por ciento de los individuos encuestados en la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (2004) tiene acceso a las tarjetas de crédito. Negrín [2005].
- 94 Negrín [2005].
- 95 Consumers International [2006].
- 96 FIEL [1998].
- 97 OÉCD [2004c].
- 98 Gerens [2003].

- 99 Euromonitor International [2006a].
- 100 Visa, MasterCard, Magna, Diners Club, American Express and Redcompra. Gerens [2003].
- 101 Gerens [2003] argumenta que ninguna diferencia en el volumen de negocio puede justificar un intervalo de 1 por ciento - 4,5 por ciento en la tasa.
- 102 Gerens [2003].
- 103 Sin embargo el Banco de México ha descubierto, mediante el análisis de recientes contratos de comercio de varios bancos, que todavía contienen provisiones de no sobrecargo.
- 104 American Express c/ Visa, Mastercard y Argencard
- 105 Euromonitor International [2006b].
- 106 Ramirez [2006].
- 107 Véase en el apartado anterior la norma de no descuento.
- 108 La autoridad de competencia también ha intervenido en el mercado, por ejemplo, en 1994 relajó la norma de no recargo. Sin embargo, estas acciones no se han coordinado con las llevadas a cabo por el Banco de México.
- 109 No obstante, la regulación BM suprimió la cuota de intercambio para transferencias electrónicas.
- 110 Negrín [2005].
- 111 Weiner y Wright [2005].
- 112 FIEL [1998].
- 113 01/14/1999.
- 114 FIEL [2001].
- 115 Institute of International Bankers [2004].
- 116 La Superintendencia de Industria y Comercio.
- 117 Euromonitor International [2006b].
- 118 Véase la nota 28.
- 119 Fuente: Sistema Brasileño de Competencia.
- 120 Fiscalía Nacional Económica.
- 121 TDLC [2005].
- 122 Simon [2005].
- 123 FIEL [2001].

Bibliografía

- AGENDA PARLAMENTARIA. 2002. "Situación de la Industria de Tarjetas de Crédito y Débito en la Argentina", *Informe de actualización sobre temas relacionados con la actividad financiera, Año 1 - Número 1 Septiembre 2002*. Buenos Aires. Asociación de Bancos de Argentina. Disponible en: <http://www.aba-argentina.com/documentos/doc_pdf/agenda-p1.pdf>. Fecha de acceso: 4/29/2006.
- BARTH, James, CAPRIO, Gerard, and LEVINE, Ross. 2006. *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*. New York. Cambridge University Press.
- BIGGAR, Darryl, and HEIMLER, Alberto. 2005. "An increasing role for competition in the regulation of banks". *Antitrust Enforcement in Regulated sectors – Subgroup 1, ICN (International Competition Network)*. Bonn. Disponible en: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/bonn/AERS_WG/SG1_Banking/Banking%20-%20An%20Increasing%20Role%20for%20Competition.pdf>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- BIGGAR, Darryl, and HEIMLER, Alberto Appendix. 2005. "An increasing role for competition in the regulation of banks". *Antitrust Enforcement in Regulated sectors – Subgroup 1, ICN*. Bonn. Disponible en: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/bonn/AERS_WG/SG1_Banking/Appendix_Banking_Report.pdf>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- CLAESSENS, Stijn. 2002. "Regulatory Reform and Trade Liberalization in Financial Services". Paper presented at the joint OECD-World Bank Conference on *Regulatory Reform and Trade Liberalization in Services* held March 4-5, 2002, Paris. Disponible en: <<http://www1.fee.uva.nl/fm/papers/Claessens/reform.pdf>>. Fecha de acceso: 4/29/2006.
- CLAESSENS, Stijn, DOBOS, Gergely, KLINGEBIEL, Daniela, and LAEVEN, Luc. 2003. "The Growing Importance of Networks in Finance and Its Effects on Competition". *Financial and Economic Networks*. Anna Nagurney (eds.).
- CLAESSENS, Stijn, and KLINGEBIEL, Daniela. 2001. "Competition and Scope of Activities in Financial Services". *The World Bank Research Observer*. The World Bank.
- _____. 1999. "Alternative Frameworks for the Provision of Financial Services Economic Analysis and Country Experiences". *Financial Sector Strategy and Policy, World Bank. mimeo, 1999*. Disponible en: <<http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/worldbank/wps2189.pdf>>. Fecha de acceso: 4/29/2006.
- CLARKE, George, CULL, Robert, D'AMATO, Laura, and MOLINARI, Andrea. 2000. "On the Kindness of Strangers? The impact of Foreign Entry on Domestic Banks in Argentina". *The internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Claessens and Jansen (eds.). Disponible en: <http://www1.fee.uva.nl/fm/PAPERS/Claessens/Network_Anna_Near%20Final.pdf>. Fecha de acceso: 4/29/2006.

- CONSUMERS INTERNATIONAL. 2006. "Cobros abusivos de tarjeta Visa de Credibanco". Noticias y Eventos, 18 de mayo 2006, Bogotá, D.C. Disponible en: <<http://www.consumidoresint.cl/novedades/detallenovedad.asp?id=1148001800>>. A Fecha de acceso: 4/29/2006.
- CORNETT, Marcia, and SAUNDERS, Anthony. 1999. *Fundamentals of the Financial Institutions Management*. Singapore. Mc Graw-Hill International Editions, Finance Series.
- CRUICKSHANK Don. 2000. "Competition in UK banking: A report to the Chancellor of the Exchequer". HM Treasury. United Kingdom. Disponible en: <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/financial_services/banking/bankreview/fin_bank_reviefinal.cfm>. Fecha de acceso: 4/25/2006.
- ENNIS, Sean. 2006. "Competition and Increased Efficiency for Retail Payment Cards". *OECD Roundtable Background note*. Paris.
- EPAYNEWS. 2006a. "Latin America's Card Markets See Record Growth". *TMC Net*. 16 February 2006. Disponible en: <<http://www.epaynews.com/index.cgi?survey=&keywords=Latin&optional=&subject=&location=&ref=keyword&f=view&id=1140097137622215212&block=>>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- _____. 2006b. "Latin America's Card Markets About To Mature". *TMC Net*. 28 March 2006. Disponible en: <<http://www.epaynews.com/index.cgi?survey=&keywords=ATM&optional=&subject=&location=&ref=keyword&f=view&id=1143542041622215212&block=>>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- EUROMONITOR INTERNATIONAL. 2006a. "Financial Cards in Chile". *Euromonitor International: Country Reports. February 2006*.
- _____. 2006b. "Financial Cards in Colombia". *Euromonitor International: Country Reports. February 2006*.
- FIEL (Center for Regulatory Studies). 2001. "Regulación, transparencia y competencia en el mercado de las tarjetas de crédito". *Issue 10, May, 2001, Regulatory News*, Buenos Aires. Disponible en: <<http://201.216.237.145/server1/novregul/novedad10.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- _____. 1998. "Amenazas, información y competencia: el caso de las tarjetas de crédito". *Issue 1, December, 1998, Regulatory News*. Buenos Aires. Disponible en: <<http://201.216.237.145/server1/novregul/novedad01.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- FREIXAS, Xavier, and ROCHET, Jean-Charles. 1997. *Microeconomics of banking*. Massachusetts. MIT Press Cambridge.

- FUENTES, Rodrigo, and Miguel BASCH. 1997. "Determinantes de los Spreads Bancarios: El Caso de Chile". Unpublished; Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía, March.
- GERENS. 2003. "El mercado de las tarjetas de crédito en Chile". *Trabajo para la Cámara de Comercio de Santiago*. Santiago.
- GRUBEN, William, and McCOMB, Robert. 1999. "Privatization, competition, and Supercompetition in the Mexican commercial banking system". *Research Dept. Working Paper (U.S.); No. 99-04:1-21, August*. Federal Reserve Bank Of Dallas.
- HONHAN, Patrick, and STIGLITZ, Joseph. 1999. "Robust Financial Restraint". A paper for Presentation at the workshop on *Financial Liberalisation: How far? How fast?* Development Research Group. Washington D.C. World Bank. Disponible en: <http://www.worldbank.org/research/interest/conf/past/papers18/HonohanStiglitzNew.pdf>. Fecha de acceso: 04/27/2006.
- ICN. 2006. "Sub-Group 2(B). Lessons to be learnt from the experience of Young Competition Agencies". Capetown. Disponible en: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/capetown2006/ICNSG2ProjectReportFinal.pdf>>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- INSTITUTE OF INTERNATIONAL BANKERS. 2005. "Global Survey". Washington, D.C. Disponible en: <http://www.iib.org/GS2005.pdf> <http://www.iib.org/GS2005.pdf>>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- _____. 2004. "Global Survey". Washington, D.C. Disponible en: <http://www.iib.org/gs2004.pdf>>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- _____. 2003. "Global Survey". Washington, D.C. Disponible en: <http://www.iib.org/gs2003.pdf>>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- _____. 2002. "Global Survey". Washington, D.C. Disponible en: <http://www.iib.org/gs2002.pdf>>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- _____. 2001. "Global Survey". Washington, D.C. Disponible en: <http://www.iib.org/gs2001.pdf>>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- _____. 2000. "Global Survey". Washington, D.C. Disponible en: <http://www.iib.org/gs2000.pdf>>. Fecha de acceso: 4/19/2006.
- KATZ, Michael. 2001. "Network Effects, Interchange Fees and No-Surcharge Rules in the Australian Credit and Charge Card Industry - Commissioned Report: Reform of Credit Card Schemes in Australia II". Reserve Bank of Australia. Australia. Disponible en: http://www.rba.gov.au/PaymentsSystem/Reforms/CCSchemes/IICommissionedReport/2_commissioned_report.pdf>. Fecha de acceso: 5/10/2006.

- NEGRÍN, José. 2005. "The Regulation of Payment Cards: The Mexican Experience". *Review of Network Economics Vol.4, Issue 4 – December 2005*. Disponible en: <http://www.rnejournal.org/articles/negrin_RNE_dec05.pdf>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- NILSSEN, Tore. 2000. "Consumer lock-in with asymmetric information". *International Journal of Industrial Organization* 18 (2000) 641–666.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2005. "Competition Law and Policy in Brazil: A Peer Review". *OECD/IDB*. Paris. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/12/45/35445196.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- _____. 2004a. "Competition Law and Policy in Peru: A Peer Review" *OECD/IDB*. Paris. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/34/12/34728182.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- _____. 2004b. "Competition Law and Policy in Mexico: An OECD Peer Review". *OECD/IDB*. Paris. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/57/9/31430869.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- _____. 2004c. "Competition Law and Policy in Chile: A Peer Review". *OECD/IDB*. Paris. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/60/34823239.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- _____. 2003. "The Objectives of Competition Law and Policy and the Optimal Design of a Competition Agency - Mexico". *OECD, Global Forum on Competition*. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/20/2486119.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- _____. 2000. "Mergers in Financial Services". *OECD, Best Practice Roundtables in Competition Policy No. 29*. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/34/22/1920060.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- OFT (OFFICE OF FAIR TRADING). 2005. "Decision of the Office of Fair Trading No. CA98/05/05". London. Disponible en: <<http://www.oft.gov.uk/NR/rdonlyres/E0CDB5F8-3ECC-462A-9D73-FDEC47ACEDA2/0/mastercard.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- PHILIPPATOS, George, and YILDIRIM Semih. Forthcoming. "A note on restructuring, consolidation and competition in Latin American Banking markets". *Journal of Banking and Finance*. Disponible en: <<http://www.yorku.ca/yildirim/http://www.iib.org/GS2005.pdf>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- RAMIREZ, Anabelet. 2006. "Changing Interchange". *TENDENCIAS: Latin American Market Report, Issue Number 60, published 09-03-2006*.
- ROCHET, Jean-Charles, and TIROLE, Jean. 2003. "Platform Competition in Two-Sided Markets". *Journal of the European Economic Association, vol. 1, n. 4, June 2003, p. 990-1029*.

- SANTOS, Nino. 2003. "Financing small, medium and micro enterprises in post conflict situations. Microfinance opportunities in the Democratic Republic of Congo". OECD Development Center working paper.
- SIMON, John. 2005. "Payment Systems Are Different: Shouldn't Their Regulation Be Too?". *Review of Network Economics Vol.4, Issue 4 – December 2005*. Disponible en: <http://rnejournal.com/articles/simon_RNE_dec05.pdf>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- TDLC (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia). 2005. "Fallo Transbank". Noticias del TDLC, 12/09/2005. Santiago. Disponible en: <<http://www.tdlc.cl/noticias/detalle.php?id=8>>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- VISA. ?. "Innovation in Action: Supporting Small Business Growth Latin America Development Banks". Disponible en: <http://www.corporate.visa.com/md/dl/documents/downloads/modernisation/mela_c_devbanks.pdf>. Fecha de acceso: 5/09/2006.
- WEINER, Stuart, and WRIGHT, Julian. 2005. "Interchange Fees in Various Countries: Developments and Determinants". *Review of Network Economics Vol.4, Issue 4 – December 2005*. Disponible en: <http://www.rnejournal.org/articles/weiner_RNE_dec05.pdf>. Fecha de acceso: 5/10/2006.
- WORLD BANK. 2001. Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World. Washington D.C. World Bank.
- YEYATI, Eduardo Levy, and MICCO, Alejandro. 2003a. "Banking competition in Latin America". First Meeting of the Latin American Competition Forum. Paris, 7-8 April. Disponible en: <<http://www.iadb.org/europe/PDFs/LAFC2004/Banking%20Comp%20in%20Lat%20Am%20FINAL.pdf>>. Fecha de acceso: 5/09/2006.
- _____. 2003b "Concentration and foreign penetration in Latin American banking sectors: impact on competition and risk". Inter-American Development Bank working paper n. 499. Washington DC. Disponible en: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-499.pdf>>. Fecha de acceso: 5/09/2006.

Apéndice

Actividades permitidas¹²⁴ a organizaciones bancarias en diversos centros financieros de América latina

País	Valores ¹²⁵	Seguros ¹²⁶	Bienes inmuebles ¹²⁷	Inversiones Bancarias en compañías industriales	Inversiones de compañías industriales en bancos
Argentina	Permitido	Permitido, pero solo con los fondos de pensiones subsidiarios	Limitado; basado en el capital y la inversión bancarios	Limitado	Permitido previa autorización de las autoridades
Bolivia	Permitido	Permitido a través de filiales	No permitido	No permitido	Sin restricción legal, pero sujeto a aprobación de las autoridades bancarias
Brasil	Permitido a través de filiales	Permitido a través de filiales	Generalmente limitado a las premisas del banco accionista	Limitado a proveedores del banco	Permitido
Chile	Permitido	Seguro de corretaje permitido	No permitido	No permitido	Permitido hasta un 10% de las acciones del banco, y tras ello se requiere aprobación de la Superintendencia
Colombia	Permitido a través de filiales	No permitido	Permitido a través de filiales	No permitido, excepto en los casos relacionados con la resolución de deudas previamente contraídas de buena fe.	Permitido
México	Permitido a través de subsidiarias	Permitido a través de subsidiarias	Generalmente limitado a las premisas del banco accionista	No permitido	Permitido hasta un 20% de las acciones junto con aprobación

Actividades permitidas a organizaciones bancarias en diversos centros financieros de América latina (continuación)

País	Valores	Seguros	Bienes inmuebles	Inversiones Bancarias en compañías industriales	Inversiones de compañías industriales en bancos
Panamá	Permitido a través de filiales	No permitido	No permitido	Permitido hasta un 25% del capital del banco	Permitido
Perú	Permitido; normalmente tramitado a través de filiales	No permitido	Generalmente limitado a las premisas del banco accionista	Generalmente no permitido	Permitido, sujeto a aprobación de la Superintendencia Bancaria si la inversión supera el 15% del capital del banco
Uruguay	Seguros y correduría permitidos; tramitación limitada a deuda pública; fondos mutuos permitidos previa aprobación del Banco Central	Permitido a través de subsidiarias	Generalmente limitado a las premisas del banco accionista	No permitido	Permitido; sujeto a aprobación del Banco Central
Venezuela	Permitido sin restricción para bancos universales; para otro tipo de bancos limitado hasta un 20 % de capital	Permitido a través de filiales, sujeto a controles de la ley de seguros	Limitado	Limitado a un 20% del capital	Las adquisiciones de más de un 10% del capital con derecho a voto requiere la aprobación de la Superintendencia

Fuente: Institute of International Bankers [2005], págs. 18-32.

¹²⁴ Con respecto a las actividades descritas, el cuadro indica qué tipo de actividades financieras están permitidas. No se pretende resumir la totalidad de restricciones prudenciales que podrían aplicarse a dichas actividades.

¹²⁵ Las actividades de seguros incluyen suscripción, transacción y corretaje de todo tipo de valores y de todos los aspectos del negocio de los fondos mutuos.

¹²⁶ Las actividades de seguro incluyen la suscripción y venta de seguros como asegurador o asegurado.

¹²⁷ Las actividades de ventas de inmuebles incluyen inversión, desarrollo y gestión de inmuebles.