



Noviembre 23, 2009

María Mercedes Cuéllar
Presidente

Daniel Castellanos
Vicepresidente Económico
+57 1 3266634
dcastellanos@asobancaria.com

La protección de la competencia en los mercados financieros

Resumen. La Asobancaria defiende el libre mercado y los regímenes competitivos. Por esta razón, acata la reciente adecuación de la normatividad vigente sobre protección de la competencia, mediante la Ley 1340 de 2009, que concentró en la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) estas funciones. En su momento, a la Asociación le pareció inconveniente que se aumentara el número de supervisores del sistema financiero, en primer lugar, por los conflictos de competencia entre la SIC y la Superfinanciera (SFC). En segundo lugar, porque la industria financiera tiene complejidades específicas, que son mejor entendidas por un supervisor especializado, como la SFC. En tercer lugar, porque ésta cuenta ya con unos recursos importantes y un personal altamente calificado en temas financieros. Y finalmente, porque la SIC no tendrá poder alguno sobre la competencia desleal que surge de la operación ilegal de las entidades no vigiladas por la SFC.

A pesar de estos reparos, Asobancaria ofrece su apoyo y colaboración para el buen éxito de la SIC en sus nuevas labores. Por eso, con ánimo constructivo, ofrecemos algunas reflexiones sobre la promoción de la competencia en el mundo real. Ésta es deseable porque produce “eficiencia” (mayor bienestar). No obstante, no todas las soluciones eficientes surgen de la competencia. En consecuencia, el fin de la regulación no debe ser la competencia, sino la eficiencia. La visión estándar sobre promoción de la competencia se basa en modelos en los cuales se supone que ésta es perfecta. Estos modelos adoptan rendimientos constantes a escala e información simétrica. En la realidad, tales supuestos son una excepción, no la regla. Por tanto, algunas de las prescripciones regulatorias que surgen de tales modelos no son adecuadas. Además, ciertos criterios tradicionales de eficiencia -como el número de firmas, la igualdad entre los precios y los costos marginales o la ausencia de cooperación entre los competidores- devienen obsoletos. En estas circunstancias, el supervisor tiene que afinar el juicio en cada industria, para definir dónde traza la línea divisoria entre una firma “buena”, que aumenta su eficiencia con su tamaño, y una “mala”, que es demasiado grande y abusa de su posición dominante. El regulador, con el ánimo proteger el interés general, puede establecer barreras de entrada en una industria, que conduzcan a estructuras de mercado no competitivas. En estos casos, intervenir los precios puede resultar catastrófico porque desestimula la oferta.

Calendario de Eventos

Fecha	Evento	Ciudad	Lugar	Tarifa*
Dic 3	Foro de vivienda	Bogotá	Hotel Cosmos 100	\$700.000

*No incluye IVA. Mayor información en eventos@asobancaria.com.

Teléfono 57 1 3266600 – Extensiones 1462-1465-1467.

Para suscribirse a Semana Económica por favor envíe un correo electrónico a avesga@asobancaria.com o visítenos en <http://www.asobancaria.com>

La protección de la competencia en los mercados financieros

Daniel Castellanos

57 1 3266634

Lorena Silvani

57 1 3266600

Por medio de la ley 1340 de 2009, el Estado colombiano pretendió, entre otras cosas, “actualizar la normatividad en materia de protección de la competencia para adecuarla a las condiciones actuales de los mercados” (art. 1). Esta norma estableció que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) será la autoridad nacional de protección de la competencia en forma privativa. Las únicas excepciones serán: (1) los procesos de integración o reorganización empresarial en los que participen exclusivamente las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), y (2) los institutos de salvamento y protección de la confianza pública ordenados por la SFC, frente a los cuales no aplican las normas sobre prácticas restrictivas de la competencia, en particular las relativas al control de operaciones de integración empresarial. En esos casos será la SFC la que conozca y decida sobre la procedencia de dichas operaciones, previo el análisis de la SIC. En términos generales, en materia de protección de la competencia la SIC tendrá funciones de supervisión, pero no de regulación.

Naturalmente, la Asobancaria no se opone a un marco de promoción de la competencia. La Asociación no sólo entiende la enorme importancia de un régimen de mercado competitivo, sino que es una acérrima defensora del libre mercado. Sin embargo, halló la ley 1340 de 2009 inconveniente, porque aumenta el número de supervisores del sistema financiero. Al respecto, hay por lo menos cuatro preocupaciones puntuales: (1) la duplicidad en la supervisión del sistema financiero, lo cual hará inevitables los conflictos de competencias entre la SIC y la SFC; (2) el hecho de que ahora una parte de la supervisión financiera recae en un organismo que, como la SIC, no está orientado a entender en profundidad el negocio financiero, que tiene sus complejidades específicas; (3) la recarga de funciones en la SIC con un mismo monto de recursos tanto humanos como técnicos; y (4) la competencia desleal que surge de las entidades no vigiladas por la SFC, que pueden prestar servicios financieros a menores costos y asumiendo más riesgos precisamente porque están libres de esa supervisión y regulación. Es posible que la actividad regulatoria cree, en vez de eliminar, la competencia desleal, si el mercado se segmenta entre entidades reguladas y no reguladas.

A pesar de estas objeciones puntuales a la ley 1340, la Asobancaria entiende que ella forma parte del ordenamiento normativo de la nación y que no vale la pena llorar sobre la leche derramada. Ahora el punto es ver cómo se puede contribuir a que la SIC cumpla, de la mejor manera posible, sus nuevas tareas como autoridad nacional de protección de la competencia. Desde esta tribuna la Asobancaria ofrece todo su apoyo y colaboración para el buen éxito de la SIC en sus nuevas labores.

El propósito de esta Semana Económica es tener una reflexión conceptual sobre las dificultades que enfrenta la promoción de la competencia en el mundo real.

En la teoría económica, la competencia no es un fin en sí misma, sino un medio. La competencia es deseable porque produce “eficiencia”: mayor bienestar para todos los involucrados. Así se desprende de los modelos de competencia perfecta altamente idealizados que analizan los economistas. Pero no se debe olvidar que el fin de la regulación no debe ser buscar la competencia per se, sino la eficiencia. El objetivo último no se puede perder de vista porque, si eso ocurre, se producen confusiones.

Algunos de los requisitos que caracterizan la competencia perfecta son los siguientes:

1. La existencia de “muchas” empresas.
2. Las empresas producen bajo condiciones de rendimientos constantes a escala. Bajo este tipo de rendimientos, una empresa que es 100 veces más grande que una empresa pequeña produce, con los mismos recursos, lo mismo que 100 empresas pequeñas. Por lo tanto, organizar la producción en una empresa grande o 100 empresas pequeñas es indiferente desde el punto de vista de la cantidad producida (pero no, como se desprende del numeral 1, desde el punto de vista del número de empresas).
3. La información es perfecta o simétrica.
4. Los precios de venta son iguales a los costos marginales de producción, de modo que toda eficiencia en los procesos productivos se transmite en forma de menores precios a los consumidores. Y toda ineficiencia se paga, en últimas, saliendo del mercado.

Con el marco de los modelos de competencia perfecta como referencia, se ha desarrollado lo que hoy es una larga tradición de regulación anti-monopolios, cuyas características principales son las siguientes:

1. Se deben eliminar las barreras de entrada o salida de las industrias. La eliminación de las barreras de entrada contribuye a la competencia y la de los obstáculos de salida permite que las firmas ineficientes abandonen el mercado.
2. Los precios deben ser fijados libremente por los mercados. Todo mecanismo “administrado” de formación de precios debe ser evitado, a menos que sea el producto de una regulación para controlar la formación de precios bajo poder de mercado. En síntesis, la libertad de precios bajo competencia es “buena”, pero bajo poder de mercado es “mala”.
3. Toda colusión o acuerdo entre firmas que conduzca a un comportamiento oligopólico debe ser impedido y controlado.
4. Todo abuso de una posición dominante también debe ser impedido y controlado.

El problema de los modelos de competencia perfecta es que sus condiciones son idealizadas en extremo para ser consideradas adecuadas descripciones del mundo real. Dos supuestos de los modelos son particularmente críticos: (1) los rendimientos constantes a escala que, en la vida real, son una excepción, no la

regla; y (2) la información simétrica o perfecta que, en la realidad, difícilmente se da.

En la vida real, los rendimientos tienden a ser más crecientes que constantes. Eso quiere decir que una empresa grande, con los mismos recursos que 100 empresas pequeñas, es capaz de producir más que las 100 empresas pequeñas. Esto tiene una implicación muy importante: en términos proporcionales, una empresa grande es capaz de producir más eficientemente (a menores costos) que una empresa pequeña. Por lo tanto, una empresa, para volverse más eficiente, tiene que crecer. ¿Hasta qué punto? Hasta donde lo permita el tamaño del mercado. Pero, si crece, puede terminar siendo acusada de posición dominante. En síntesis, bajo retornos crecientes a escala, parece haber una disyuntiva entre las ineficiencias creadas por tamaños pequeños y las originadas por posiciones dominantes.

La existencia de información imperfecta por lo general conduce a situaciones sub-eficientes, que perjudican en particular a las partes menos informadas. Si la imperfección de los mercados proviene de problemas de información, la orientación obvia de la regulación tiene que ser la revelación de información, la transparencia y la educación financiera de los consumidores. Esto puede ser una mejor herramienta de protección de la competencia que los instrumentos tradicionales.

Si los modelos de competencia perfecta no describen adecuadamente el mundo real, algunas de las prescripciones regulatorias que surgen de esos modelos tampoco son adecuadas. En particular, algunos de los criterios tradicionales para definir si hay eficiencia o no en una industria se vuelven anticuados. Por ejemplo, pierden validez los criterios de que una “buena” industria está caracterizada por: (1) “muchas” firmas y (2) un esquema de formación de precios en el cual éstos son iguales a los costos marginales de producción. Una industria eficiente bajo retornos crecientes a escala puede estar caracterizada por pocas empresas y precios distintos de los costos marginales de producción.

Para ser un poco más específicos, la teoría de la eficiencia en mercados imperfectos es una ciencia muy joven. Los resultados que está produciendo contravienen las intuiciones tradicionales, provenientes de los modelos de competencia perfecta. Por ejemplo, en algunos mercados imperfectos los resultados que se obtienen en materia de promoción de la eficiencia señalan que afirmaciones como las siguientes, que antes se tenían por ciertas, pueden resultar falsas (ver, por ejemplo, Rochet y Tirole, 2003, o Bardley, 2009):

1. “Una estructura de precios eficiente debe reflejar los costos relativos”.
2. “Un margen precio-costo mayor necesariamente implica un mayor poder de mercado”.
3. “Un precio por debajo del costo marginal implica precios predatorios (dumping)”.
4. “Un aumento de la competencia resulta en una estructura de precios más eficiente”.

5. “En un mercado de dos lados, si un lado paga más que el otro, eso implica la presencia de subsidios cruzados”.

Estas conclusiones salen del análisis formal de cierto tipo de mercados imperfectos. No es del caso entrar aquí en los detalles técnicos de esos análisis. El punto es que una protección de la competencia basada en intuiciones provenientes de modelos de competencia perfecta puede ser completamente equivocada. Por ejemplo, puede ser que la cooperación entre agentes no sea perjudicial para la competencia.

Ante este nuevo marco teórico, las autoridades deben ejercer con mucho criterio sus facultades para: (1) impedir la concentración empresarial en una determinada industria y (2) regular los precios de la industria.

Con respecto al primer punto, el supervisor tiene que tener mucho tino para definir dónde traza la línea divisoria entre una empresa “buena”, que aumenta su eficiencia con su tamaño; y una empresa “mala”, que es demasiado grande y abusa de su posición dominante. En particular, tiene que tener tino en definir el mercado relevante, pues una empresa puede ser grande en el mercado local, pero pequeña en el internacional. ¿Con respecto a qué mercado deben aplicar las regulaciones anti-monopolio?

En el caso del sistema financiero, tanto nacional como internacional, la concentración ha sido una clara respuesta a las crisis. En el pasado, Colombia tenía más de 30 bancos; hoy sólo tiene 18. Algo similar, a una mayor escala, está sucediendo en el resto del mundo. ¿Es eso malo? Desde el punto de vista tradicional, sí. Desde un punto de vista más moderno, esa concentración no es necesariamente mala: empresas más grandes son más sólidas, protegen mejor el ahorro del público y están en capacidad de prestar más servicios a menores precios. Es cierto que la crisis financiera internacional ha abierto el debate sobre las entidades que son tan grandes que no pueden fallar (*too big to fail*). Pero las empresas objeto de esa discusión son grandes en una escala internacional. Ciertamente, ninguna entidad colombiana cae en esa categoría.

El tema de la protección del ahorro del público añade un elemento más de complejidad al debate. En la teoría tradicional, está bien que las empresas ineficientes quiebren. En el sistema financiero eso no es deseable, porque está de por medio la protección del ahorro del público. Uno quiere que los bancos que existen sean eficientes, porque el proceso de desaparición de un banco puede ser excesivamente traumático, no sólo para los ahorradores de ese banco, sino para todo el sistema.

Por esta y otras razones, la regulación en muchos casos, en vez de tratar de aproximar la industria a las condiciones ideales de competencia perfecta, la aleja sin que eso sea necesariamente malo. Por ejemplo, no es deseable que cualquier prendería de garaje se convierta en un banco, lo cual implica que una regulación razonable debe imponer barreras de entrada a la industria. Un banco digno de tal nombre debe, por ejemplo, cumplir ciertos requerimientos de capital y solvencia, o tomar medidas para prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo. De otra parte, cuando un banco falla, no es deseable

simplemente dejarlo ir, sino intervenirlo, para proteger el ahorro público. Pero eso implica crear barreras de salida.

Un tema particularmente sensible es el de la regulación de los precios de la industria. Así sucede cuando se ponen topes a las tasas de interés de usura o de vivienda, o cuando se intenta regular las comisiones bancarias. En teoría, la regulación de los precios es una respuesta racional del regulador a las condiciones oligopólicas de la industria. En la práctica, si son las mismas condiciones tecnológicas de la industria y las propias barreras de entrada que monta de manera sana el regulador las que impiden la libre entrada a la industria, la regulación de precios se vuelve insensata. Si la regulación de precios es realmente efectiva, afectará más a las entidades que, por su tamaño pequeño, no pueden ser muy eficientes. Es muy importante que se aprecie que la alternativa para aquellos usuarios que no pueden acceder al sistema financiero formal no es un sistema informal más barato, sino mucho más costoso. Las tasas de interés del sistema financiero informal sí que son de usura, pero no están reguladas.

Eso sin mencionar el argumento general de que toda regulación efectiva de precios, con el fin de mantenerlos artificialmente bajos, desestimula la oferta. En lugar de beneficiar a los consumidores, crea racionamientos que perjudican a todos. La Asobancaria cree firmemente que un elemento esencial de un mercado libre es la libertad de precios y que la competencia es la mejor forma de regularlos.

Es por estas razones que, en materia de protección de la competencia, se requiere una supervisión con mucho criterio. Los retos de la protección de la competencia son variados, pero unos particularmente agudos son los que tienen que ver con los aspectos conceptuales, de los cuales apenas hemos arañado la superficie en esta Semana Económica. La Asobancaria llama la atención a las entidades sobre los requerimientos que la protección de la competencia les impone. Al mismo tiempo, reitera su apoyo y colaboración a los supervisores en los nuevos retos que enfrentan.

Colombia. Estados financieros*

	Oct-09 (a)	Sep-09	Oct-08 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
Activo	199.741	195.707	179.698	7,7%
Disponible	13.379	14.721	12.773	1,5%
Inversiones	44.375	42.303	30.435	41,3%
Cartera Neta	120.923	133.532	129.996	-9,9%
Consumo Bruta	34.820	34.567	34.699	-2,8%
Comercial Bruta	78.999	78.802	77.473	-1,2%
Vivienda Bruta	10.433	10.133	10.014	0,9%
Microcrédito Bruta	3.537	3.467	2.251	52,2%
Provisiones**	6.695	6.562	5.560	16,7%
Consumo	2.714	2.663	2.363	11,3%
Comercial	3.488	3.408	2.832	19,3%
Vivienda	335	340	280	16,0%
Microcrédito	157	152	86	77,4%
Otros	21.064	5.152	6.493	214,3%
Pasivo	174.419	170.769	159.773	5,8%
Depósitos y Exigibilidades	137.915	134.218	125.118	6,8%
Cuentas de Ahorro	66.419	63.261	58.084	10,8%
CDT	43.792	44.429	42.489	-0,1%
Cuentas Corrientes	23.137	22.004	20.364	10,1%
Otros	4.567	4.523	4.181	5,9%
Otros pasivos	36.503	36.551	34.655	2,1%
Patrimonio	25.322	24.938	19.924	23,1%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	3.810	3.514	3.596	2,7%
Ingresos por intereses	16.030	13.801	14.587	6,5%
Gastos por intereses	6.944	4.766	5.111	31,6%
Margen neto de Intereses	9.077	8.204	8.488	3,6%
Ingresos netos diferentes de Intereses	6.550	5.883	6.670	-4,8%
Margen Financiero Bruto	15.628	14.087	15.158	-0,1%
Costos Administrativos	6.852	6.164	7.155	-7,2%
Provisiones Netas de Recuperación	2.717	2.425	2.366	11,2%
Margen Operacional	6.059	10.348	10.369	-43,4%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	4,31	4,29	3,84	0,47
Consumo	7,38	7,34	7,26	0,12
Comercial	2,84	2,82	2,20	0,64
Vivienda	4,57	4,61	3,99	0,57
Microcrédito	6,28	6,22	7,02	-0,74
Cubrimiento	124,56	120,57	116,33	8,23
Consumo	105,67	104,89	93,84	11,83
Comercial	155,41	153,42	166,19	-10,78
Vivienda	70,31	72,69	70,01	0,30
Microcrédito	70,62	70,42	54,26	16,37
ROA	2,26%	2,27%	2,51%	-0,2%
ROE	19,06%	19,36%	22,41%	-3,3%
Solvencia	N.D.	15,10%	13,02%	N.D.

1/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida / Cartera Bruta.

*Datos mensuales a Octubre de 2009 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuente y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones.