16 JUL. 2014 SE REMITIÓ A LAS COMISIONES DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Y DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE LA CÁMARA DE SENADORES Y A LAS COMISIONES DE ECONOMÍA Y HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 005670

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO
Sector Financiero
REC-001-2014
Acuerdo CFCE-150-2014

CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA GENERAL DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

México D.F. a 7 de julio de 2014

2014 JUL 9 PM 7 18

B

Senador Raúl Cervantes Andrade
Presidente de la Mesa Directiva
de la Comisión Permanente del
Honorable Congreso de la Unión

RECIBIDO

Doctor Luis Videgaray Caso
Secretario de Hacienda y Crédito Público

Doctor Agustín Guillermo Carstens Carstens
Gobernador del Banco de México

Maestro Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar
Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones

P r e s e n t e s

H. CÁMARA DE SENADORES
2014 JUL 9 PM 6 30
Presidencia Mesa Directiva
SECRETARÍA TÉCNICA
007634

Asunto: Se presentan recomendaciones derivadas del trabajo de investigación

Se hace mención a las Disposiciones transitorias previstas en el ARTÍCULO QUINTO, fracción I, del "*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*" ("DECRETO") publicado en el *Diario Oficial de la Federación* ("DOF") el diez de enero del presente año, por medio del cual se otorgó un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del DECRETO para que la Comisión Federal de Competencia Económica ("Cofece") llevara a cabo una investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados y, para que derivado de éste, en su caso, formule recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar la competencia.

Sobre el particular se informa que, a fin de dar cumplimiento a la disposición anterior, el Pleno de la Cofece ordenó el inicio del trabajo de investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados el dieciséis de enero de dos mil catorce, conforme a lo previsto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 24, fracción XVIII bis 2, de la Ley Federal de Competencia Económica vigente a la entrada en vigor del DECRETO (LFCE).[1]

[1] Disponible en el siguiente vínculo:
http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Leyes/compendionormativo/2014/Compendio_CFCE_enero_2014.pdf

Lo anterior, en atención a que de conformidad con el artículo 28, párrafos primero, segundo y décimo cuarto, de la CPEUM, la Cofece tiene a su cargo la protección del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, tal y como puede apreciarse en la siguiente trascripción: [2]

> *"**Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la **(sic DOF 03-02-1983)** prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls **(sic DOF 03-02-1983)** prohibiciones a título de protección a la industria.*
>
> *En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.*
>
> [...]
>
> *El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos (...)"* [Énfasis añadido]

Asimismo, en términos del artículo 24, fracción XVIII bis 2, de la LFCE vigente a la entrada en vigor del DECRETO, la Cofece tiene entre sus atribuciones realizar trabajos de investigación en materia de competencia económica sobre sectores, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa, cuando se detecten riesgos de dañar al proceso de competencia y libre concurrencia o cuando identifique niveles de precios que puedan indicar un problema de competencia o acciones que resulten en un aumento significativo de precios o cuando así se lo notifiquen otras autoridades.

En este sentido, toda vez que el artículo transitorio único del DECRETO señala que "*El presente DECRETO entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (...)*", lo cual ocurrió el once de enero de dos mil catorce; con fundamento en los artículos anteriormente señalados, así como en los artículos primero y séptimo, último párrafo,

[2] La última reforma que sufrió el artículo fue a través del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013. El texto puede verificarse en el siguiente enlace: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

transitorios del "*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*", publicado en el DOF el once de junio de dos mil trece; 1°, 2°, 3°, 24, fracciones XVIII bis 2 y XIX, y 25, último párrafo, de la LFCE vigente al inicio del procedimiento;[3] 1°, 5°, fracción I, 10 y 11, fracción I, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica publicado en el DOF el diecinueve de septiembre de dos mil trece ("ESTATUTO"), el Pleno de esta Cofece, en el plazo establecido en el DECRETO da a conocer a ese Honorable Congreso de la Unión, a las autoridades financieras y a las demás autoridades relacionadas, las siguientes recomendaciones para mejorar la competencia en el sistema financiero y sus mercados, las cuales fueron aprobadas por unanimidad de votos, en sesión extraordinaria del día de hoy, siete de julio de dos mil catorce, y que derivan del trabajo de investigación elaborado por esta Cofece, el cual se anexa al presente oficio en archivo electrónico.

Para lo anterior, a continuación se hace una exposición de los antecedentes, consideraciones, aspectos generales del sistema financiero y las recomendaciones que realiza la Cofece.

Glosario

A efecto de facilitar la lectura del presente oficio, se utilizaron los siguientes acrónimos:

Autoridades:

Banco de México (**"Banxico"**)
Comisión Federal de Competencia Económica (**"Cofece"**)
Comisión Federal de Mejora Regulatoria (**"Cofemer"**)
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (**"CNBV"**)
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (**"Consar"**)
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (**"CNSF"**)
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (**"Condusef"**)
Comisión Federal de Electricidad (**"CFE"**)
Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (**"IPAB"**)
Procuraduría Federal del Consumidor (**"Profeco"**)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**"SHCP"**)

Normativa:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**"CPEUM"**)
Ley de Ahorro y Crédito Popular (**"LACP"**)

[3] Normatividad aplicable al presente procedimiento, de conformidad con el séptimo transitorio, último párrafo, del *"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones"*, publicado en el *DOF* el 11 de junio de 2013, y el segundo transitorio, segundo párrafo, del *"Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal"* publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014, en el cual se establece que "los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, se sustanciarán conforme a las disposiciones vigentes al momento de su inicio [...]".

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (**"LSAR"**)
Ley de Fondos de Inversión (**"LFI"**)
Ley de Instituciones de Crédito (**"LIC"**)
Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas (**"LISF"**)
Ley del Mercado de Valores (**"LMV"**)
Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (**"LPDUSF"**)
Ley de Uniones de Crédito (**"LUC"**)
Ley Federal de Procedimiento Administrativo (**"LFPA"**)
Ley Federal de Competencia Económica (**"LFCE"**)
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (**"LGOAAC"**)
Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (**"LTOSF"**)
Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (**"LSOCAPS"**)
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (**"LRAF"**)
Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (**"LSIC"**)

Otros Acrónimos:

Administradoras de Fondos para el Retiro (**"Afores"**)
Agroasemex, S.A. (**"Agroasemex"**)
Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (**"AMIS"**)
Cecoban S.A. de C.V. (**"Cecoban"**)
Costo Anual Total (**"CAT"**)
Diario Oficial de la Federación (**"DOF"**)
Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las agrupaciones financieras (**"DECRETO o Reforma Financiera"**)
Estados Unidos de América (**"EE.UU. o Estados Unidos"**)
Estados Unidos Mexicanos (**"México"**)
Fondos de inversión (**"FI"**)
Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (**"Fovissste"**)
Ganancia anual total (**"GAT"**)
Institución de Banca Múltiple (**"Banco"**)
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (**"Infonavit"**)
Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (**"Infonacot"**)
Instituciones financieras no bancarias (**"IFNB"**)
Instituciones financieras sistemáticamente importantes (**"IFSI"**)
Micro, pequeñas y medianas empresas (**"Mipymes"**)
Normas de prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (**"PLD"**)
Organismos Nacionales de Vivienda (**"Onavis"**)
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (**"OCDE u OECD"**)
Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (**"PLENO"**)
Producto Interno Bruto (**"PIB"**)
Rendimiento sobre Activos (**"ROA"**)
Rendimiento sobre el Patrimonio (**"ROE"**)
Seguro para el Retiro (**"SAR"**)

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO
Sector Financiero
REC-001-2014
Acuerdo CFCE-150-2014

Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (**"SPEI"**)
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (**"Socaps"**)
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (**"Sofomes"**)
Sociedades Financieras Populares (**"Sofipos"**)
Sociedades de Información Crediticia (**"SICs"**)
Sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro (**"Siefores"**)
Sociedades Mutualistas de Seguros (**"Aseguradoras"**)
Sociedades Mutualistas de Fianzas (**"Afianzadoras"**)
Subcuenta de Vivienda (**"SCV"**)
Tasa media de crecimiento anual (**"TMCA"**)
Unión Europea (**"UE"**)

I. ANTECEDENTES

La reforma financiera que fue aprobada en un solo decreto y publicada en el DOF el día 10 de enero de 2014, entró en vigor al día siguiente de su publicación y consistió en la modificación de 34 leyes. Estas modificaciones giraron en torno a cuatro ejes:

1. Fomentar el crédito a través de la Banca de Desarrollo;
2. Incrementar la competencia en el sector;
3. Ampliar el crédito de las instituciones financieras privadas; y
4. Asegurar la solidez y prudencia del sector financiero.

Con estos ejes se buscó dotar de mayor flexibilidad al sistema financiero para otorgar más créditos y mejorar las condiciones de los servicios financieros para los consumidores y, de esta forma, contribuir al crecimiento económico y social del país.[4] Para la consecución de estos objetivos, el segundo eje de la reforma consideró la necesidad de incrementar la competencia en el sector.

La fracción I del artículo QUINTO del DECRETO, a la letra señala:

> "*La Comisión Federal de Competencia Económica contará con un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para llevar a cabo una investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados, para lo cual deberá escuchar la opinión no vinculante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como resultado de dicha investigación la Comisión Federal de Competencia Económica podrá, en su caso, formular recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar la competencia en este sistema y sus mercados y ejercer las demás atribuciones que le confiere la Ley Federal de Competencia Económica a fin de evitar prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en este sistema, incluyendo, según corresponda, ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, y el resto de las medidas facultadas por la Constitución y la ley de la materia.*" [Énfasis añadido]

[4] Dictámenes de primera lectura de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y Estudios Legislativos , Segunda, que contiene el proyecto de DECRETO, publicado en la Gaceta del Senado, número 57, el 21 de Noviembre de 2013, en línea [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-21-1/assets/documentos/Dic_Hacienda_Ref_Financiera.pdf].

De la disposición transcrita se desprenden las siguientes obligaciones para la Cofece: **A)** realizar, dentro del plazo señalado una investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados; **B)** solicitar y escuchar la opinión no vinculante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto; **C)** en su caso, emitir recomendaciones a las autoridades financieras como resultado de dicha investigación; y **D)** en su caso, ejercer las atribuciones que le confiere la LFCE.

Como se mencionó, de conformidad con lo establecido en la fracción XVIII bis 2 y último párrafo del artículo 24 de la LFCE vigente a la entrada en vigor de la reforma financiera, el 16 de enero de 2014 esta Cofece acordó el inicio del trabajo de investigación sobre las condiciones de competencia para diversos productos y servicios del sistema financiero y sus mercados, a efecto de cumplir con el mandato que le fue encomendado.[5]

Durante la tramitación del trabajo de investigación, la Cofece realizó las siguientes actuaciones:

Cuadro 1: Requerimientos de información y documentos

No. Oficio	Fecha de emisión	Fecha de notificación	Fecha de desahogo
[redacted]			
SE-CFCE-2014-170	02.04.2014	04.04.2014	28.04.2014 02.05.2014 15.05.2014
[redacted]			
SE-CFCE-2014-179	04.04.2014	08.04.2014	10.04.2014 19.05.2014 13.06.2014
[redacted]			

[5] Comisión Federal de Competencia Económica (2014).

No. Oficio	Fecha de emisión	Fecha de notificación	Fecha de desahogo
SE-CFCE-2014-188	10.04.2014	14.04.2014	16.04.2014 28.04.2014
SE-CFCE-2014-191	14.04.2014	15.04.2014	16.04.2014 28.04.2014 24.06.2014
SE-CFCE-2014-207	29.04.2014	14.05.2014	14.05.2014
SE-CFCE-2014-198	25.04.2014	29.04.2014	07.05.2014
SE-CFCE-2014-199	25.04.2014	29.04.2014	12.05.2014
SE-CFCE-2014-206	29.04.2014	30.04.2014	15.05.2014 30.05.2014
SE-CFCE-2014-209	30.04.2014	06.05.2014	20.05.2014
SE-CFCE-2014-213	07.05.2014	08.05.2014	21.05.2014
SE-CFCE-2014-214	07.05.2014	08.05.2014	22.05.2014
SE-CFCE-2014-223	12.05.2014	14.05.2014	21.05.2014
SE-CFCE-2014-225	12.05.2014	13.05.2014	27.05.2014
SE-CFCE-2014-227	14.05.2014	16.05.2014	04.06.2014
SE-CFCE-2014-241	23.05.2014	26.05.2014	13.06.2014
SE-CFCE-2014-247	23.05.2014	27.05.2014	11.06.2014 11.06.2014 25.06.2014
SE-CFCE-2014-257	28.05.2014	30.05.2014	11.06.2014
SE-CFCE-2014-261	29.05.2014	30.05.2014	24.06.2014
SE-CFCE-2014-283	09.06.2014	11.06.2014	26.06.2014
SE-CFCE-2014-293	13.06.2014	17.06.2014	26.06.2014
SE-CFCE-2014-300	18.06.2014	20.06.2014	04.07.2014
SE-CFCE-2014-302	19.06.2014	20.06.2014	07.07.2014

Por otro lado, el 19 de junio de 2014, el Secretario Ejecutivo emitió acuerdo por el cual se da a conocer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el proyecto de trabajo de investigación y las propuestas de recomendación presentadas por la Secretaría Ejecutiva, a efecto de que la SHCP formulara su opinión no vinculante y fuera escuchada por el PLENO antes de que éste se pronunciara en definitiva. Dicho acuerdo y sus anexos fueron notificados a la SHCP el 20 de junio de

2014, mediante el oficio número SE-CFCE-2014-303. Asimismo, el pasado 4 de julio, mediante oficio número SE-CFCE-2014-324 y en alcance al oficio anterior, el Secretario Ejecutivo notificó a la SHCP la actualización de la propuesta de las recomendaciones que se someterían a la aprobación del PLENO de la Cofece, así como su idoneidad y la problemática que se pretende atender.

En respuesta a los oficios referidos y en cumplimiento de la disposición antes transcrita, el 7 de julio de 2014, la SHCP presentó ante la oficialía de partes de esta Cofece la opinión no vinculante solicitada, en sentido favorable.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

El trabajo de investigación tuvo como objetivo principal recabar información sobre las condiciones del sistema financiero y sus mercados, para que con base en ésta, la Cofece determine las atribuciones que conforme a la LFCE ejercerá y, en su caso, la conveniencia de emitir recomendaciones a las autoridades financieras correspondientes. En este sentido, el trabajo de investigación representa un paso en el proceso de cumplimiento de las obligaciones de la Cofece conforme al mandato plasmado en la reforma financiera.

Considerando lo anterior, durante la elaboración del trabajo de investigación, la Cofece se allegó de información que resultaba relevante para el análisis del sector financiero y sus mercados por diversos medios, entre ellos aquella que se encuentra disponible en fuentes públicas, o por medio de requerimientos de información formulados tanto a las autoridades financieras como a diversos agentes económicos que participan en el sector.

De igual forma, la Cofece consultó a expertos en el tema, a asociaciones relacionadas con el sector financiero, grupos de consumidores y autoridades de competencia y financieras de otras jurisdicciones.

La Cofece no realizó una auditoría o comprobación de la veracidad, integridad o cuestiones similares respecto de la información disponible, en tanto que los agentes económicos que fueron requeridos fueron apercibidos de las consecuencias de presentar información falsa, se consultaron en su mayoría datos e información publicadas por las autoridades financieras y no se encontró información en contrario que hiciera presumir a esta Cofece que fuera equivocada o incompleta, por lo que la emisión de recomendaciones o el ejercicio de las facultades utilizando dicha información podrán ser modificadas por esta Cofece en caso de que tenga conocimiento de información distinta, independientemente de las repercusiones legales que pudieran resultar en caso de que alguno de los agentes económicos requeridos no hubieran respondido con veracidad.

Por su parte, debido a que el "sistema financiero y sus mercados" resulta ser un campo sumamente amplio, se privilegió la investigación y análisis de aquellos segmentos o mercados que, de acuerdo con la experiencia y juicio de esta Cofece, pudieran resultar más problemáticos desde el punto de vista de competencia, entre otras razones por el grado de concentración en el mercado o por su complejidad o relevancia.

Por lo tanto, el trabajo de investigación no prejuzga sobre los mercados o segmentos a que se refieran expresamente las recomendaciones de esta Cofece y mucho menos, sobre los mercados o segmentos que no son materia de recomendaciones o respecto del posible ejercicio de las facultades de la Cofece en el futuro.

Así, la Cofece, en uso de su autonomía, se reserva expresamente el ejercicio de sus facultades conforme al nuevo marco normativo de competencia (incluyendo la emisión de nuevas recomendaciones o la modificación de las existentes) en la totalidad del "sistema financiero y sus mercados" sean o no objeto de recomendaciones por parte de esta Cofece en este momento.

En congruencia con lo anterior, toda conducta contraria a la LFCE que pudiera ser advertida por la Cofece será atendida conforme a los procesos y facultades de esta autoridad en forma específica, conforme al marco normativo en materia de competencia económica.

En particular, con la finalidad de preservar la integridad de los procedimientos o futuras investigaciones, las presentes recomendaciones no se enfocan ni mencionan la existencia de indicios sobre posibles conductas anticompetitivas que pudieran derivar del trabajo de investigación.

III. ASPECTOS GENERALES

Relevancia del sector financiero

El sistema financiero es el conjunto de entidades y mercados que captan el ahorro que se genera en la sociedad, lo administran y canalizan hacia el financiamiento de proyectos productivos o personales. Así, las entidades y mercados financieros son fundamentales para el desarrollo económico y social de cualquier país.[6] Esta relación ha sido documentada en diversos estudios, los cuales han demostrado una correlación directa entre la competencia en el sistema financiero y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).[7] En primer lugar, se observa que países con sistemas y mercados financieros eficientes crecen más rápido. En segundo lugar, las economías con mayores niveles de crecimiento y bienestar impulsan sistemas financieros más sólidos y profundos.

El sistema financiero está integrado por distintos intermediarios financieros, tales como bancos, intermediarios financieros no bancarios[8] (que realizan actividades complementarias y en paralelo a las de los bancos), aseguradoras, casas de bolsa, administradoras de fondos de inversión y de pensiones, así como diversas instituciones que realizan actividades complementarias para estos servicios financieros. Sin embargo, debido al contacto con el público los bancos son las entidades más conocidas y resultan indispensables para la existencia y el buen funcionamiento de cualquier sistema financiero.

[6] Levine, R. (2004), "Finance and Growth: Theory and Evidence", Working Paper 10766, septiembre, en línea [http://www.nber.org/papers/w10766].

[7] Hernández, F. (2010), "Obstáculos al desarrollo del sistema financiero en México", documentos de trabajo del CIDE, núm, 484, noviembre, en línea [http://cide.edu/repec/economia/pdf/DTE484.pdf].

[8] Por ejemplo: Sociedades Financieras Populares, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Uniones de Crédito.

Caracterización del sistema financiero para atender las necesidades de los consumidores

La gama de servicios y productos que se encuentran disponibles en el sistema financiero para satisfacer las diversas necesidades de los consumidores es amplia.

Dentro de los mercados financieros, la demanda se conforma por consumidores o usuarios tales como los hogares, las empresas y las entidades de los diferentes niveles de gobierno. Entre las principales necesidades que buscan satisfacer estos consumidores dentro de los mercados financieros se encuentran:

1) productos financieros que facilitan la transacción de recursos;
2) servicios financieros que facilitan la transacción de información;
3) servicios y productos financieros para obtener crédito y financiamiento;
4) servicios y productos financieros para ahorrar, acumular activos o invertir; y
5) servicios y productos financieros para protegerse de eventos o situaciones fortuitas.

En teoría, un consumidor debería evaluar al menos cuatro atributos que están presentes en cada uno de los distintos productos y servicios que se ofrecen de acuerdo a sus necesidades particulares: *1)* la **temporalidad**, madurez o plazo del servicio; *2)* los **riesgos** inherentes que presenta; *3)* el **costo** o precio que tiene que pagar por utilizarlo, y *4)* la **calidad** del servicio o producto financiero. Cabe señalar que, en función del producto financiero evaluado, alguno de estos cuatro atributos puede tener un peso más importante y dominar a los otros en el proceso de decisión del consumidor. Sin embargo, en todos los servicios y productos financieros estas dimensiones se encuentran presentes en alguna medida. Por ello, en la evaluación de tales atributos, el consumidor puede decidir adquirir o utilizar el producto o servicio financiero que mejor satisfaga sus necesidades. A continuación se describen brevemente algunos servicios y productos que satisfacen las necesidades de los consumidores.

Productos financieros que facilitan la transacción de recursos

Los principales productos que se ubican dentro de este tipo y sustituyen al uso de dinero en efectivo en la transacción de recursos son los cheques, las tarjetas de débito,[9] las transferencias electrónicas de fondos, la domiciliación para pagar bienes y servicios, los pagos realizados mediante dispositivos móviles, y los servicios de remesas para transferir fondos entre países. La importancia y utilidad de estos productos es facilitar y hacer más eficiente la transferencia de recursos entre compradores y vendedores de bienes y servicios o, de manera más general, entre ordenantes y receptores de pagos.

- **Plazo.** Cada uno de los productos presenta diferencias en términos del plazo necesario para que la transacción de recursos quede asentada. Las diferencias dependen de los sistemas de intercambio de recursos, el tipo de tecnología y la infraestructura utilizada.

[9] Las tarjetas de crédito, que también se utilizan para hacer transacciones de recursos, están asociadas a una línea de crédito, y no a una cuenta de depósitos o captación.

- **Riesgos.** Generalmente todos los productos financieros están ligados a una cuenta de depósito en alguna institución financiera, por lo que los fondos pueden estar asegurados (hasta cierto límite[10]) por el seguro de depósitos establecido en la ley.
- **Costo.** El precio por utilizar estos productos está determinado por la comisión que se puede cobrar por realizar cada transacción de recursos, más el costo de oportunidad de mantener los recursos en la cuenta de depósitos.[11]
- **Calidad**. Cada uno de los productos financieros presenta diferencias. En general, las diferencias dependen de la facilidad para realizar transacciones, las tecnologías utilizadas para realizar el intercambio de recursos, y la cobertura en términos de la infraestructura disponible que hace atractiva la utilización de estos productos financieros.

Servicios financieros que facilitan la transacción de información

Los principales servicios financieros que proveen información relevante para la toma de decisiones de los consumidores son los servicios de asesoramiento financiero para ahorrar, invertir o refinanciar pasivos y los servicios que evalúan el riesgo de crédito de los agentes económicos. Respecto a los servicios de asesoramiento financiero destacan las plataformas comparativas, los servicios de instituciones públicas especializadas para tal fin (Condusef, Profeco) y las agencias calificadoras. Entre los servicios que evalúan el riesgo de crédito de los agentes económicos destacan las sociedades de información crediticia ("SICs"), que proveen información tanto a los oferentes de crédito, que les permite evaluar el perfil de riesgo de los consumidores que solicitan financiamiento, como a los consumidores o usuarios a los cuales otorgan información sobre el estado y naturaleza de sus obligaciones con oferentes de crédito de manera consolidada. La importancia y utilidad de estos servicios radica en proveer información valiosa que ayuda a los consumidores y a las instituciones financieras a tomar decisiones para realizar operaciones financieras apropiadas.

- **Plazo.** La duración del servicio financiero queda estipulado en los contratos que lo amparan. Por lo general, la provisión del servicio de información se da en una sola exhibición, aunque el consumidor, con base en sus necesidades (y en algunos casos debido a requerimientos legales), puede solicitar la provisión continua del servicio.
- **Riesgo.** El riesgo de estos servicios se debe a que la información provista puede no estar actualizada y/o contener errores, principalmente en el caso de las SICs. En el caso de los servicios de asesoría financiera y de evaluación de las agencias calificadoras, los principales riesgos tienen que ver con el surgimiento de conflictos de interés de los oferentes del servicio.
- **Costo.** El precio queda determinado en los contratos. En algunos casos, con base en el tipo de servicio, pueden existir cuotas fijas o comisiones que varían de acuerdo con las asesorías y decisiones que se tomen, derivadas de la información otorgada por el proveedor del servicio.

[10] Entre otros, se tiene el riesgo en sistemas de pagos, sobretodo en transferencias electrónicas y cuentas de depósito, el cual se relaciona con la concreción del pago. Asimismo, existe el riesgo de fraude a los consumidores en estas transferencias.
[11] De acuerdo con el Glosario de la OECD (2003), "Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law", en línea [http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf].

- **Calidad.** Un elemento fundamental en estos servicios es la calidad de la información proporcionada por el oferente. Por lo general, los consumidores ponderan este atributo, debido a que la información es el elemento clave para las decisiones financieras que realizan.

Servicios y productos de crédito y financiamiento

Los productos para que los consumidores obtengan crédito o financiamiento para la compra de otros bienes o servicios se pueden clasificar en dos tipos:

1. Los productos que están respaldados por un colateral o garantía. Son aquellos en donde el proveedor del financiamiento tiene la posibilidad de tomar posesión de algún activo en caso de que el usuario del financiamiento no cumpla el esquema de pagos establecido en el contrato. Como ejemplos de estos productos se tienen a los créditos automotrices y los créditos para adquirir vivienda.

2. Los productos que no requieren de un colateral que ampare al financiamiento obtenido. Los créditos asociados a las tarjetas de crédito son ejemplos de financiamiento de este tipo, que pueden adquirir personas y empresas. En general, los instrumentos financieros que no requieren colateral tienen un mayor riesgo de incumplimiento de pago desde la perspectiva del proveedor del financiamiento.

Adicionalmente, el crédito se puede clasificar según su destino o el tipo de consumidor al que éste se dirige. Por ejemplo, aquellos destinados para el financiamiento del consumo (principalmente, tarjetas de crédito, créditos de nómina, crédito personal y crédito automotriz), los productos para financiar vivienda (hipotecas) y los productos destinados para el financiamiento comercial (principalmente créditos a empresas y los créditos a entidades federativas y municipios), entre otros.

- **Plazo.** En general están determinados por las características del bien o servicio que se está financiando. Por ejemplo, los instrumentos para financiar el consumo son generalmente de corto plazo. En el caso de las hipotecas, la temporalidad de los instrumentos es de largo plazo. Por último, los productos para financiamiento comercial pueden ser de corto, mediano y largo plazo.

- **Riesgos.** Dependen de los movimientos en la tasa de interés que se cobra por el financiamiento. En algunos instrumentos desde el inicio del contrato se determina una tasa de interés fija, como en el caso de la mayoría de las hipotecas, lo que permite aminorar el riesgo de cambios abruptos en el esquema de pagos de los usuarios de esos productos. En otros productos, como las tarjetas de crédito, la tasa de interés es variable y se asocia a alguna tasa de referencia.

- **Costo.** Está determinado por el pago del monto otorgado en financiamiento más el pago de los intereses que se generan hasta la terminación del contrato. En ciertos casos, también se cobran comisiones adicionales por la apertura del contrato. Finalmente, también existe el costo asociado a garantizar que un colateral respalde el financiamiento; por ejemplo, el costo notarial de una hipoteca.

- **Calidad**. Está relacionada con el tiempo y el tipo de información necesarios para que los oferentes del producto de crédito dictaminen las solicitudes demandadas por el consumidor. Otra característica que influye en la calidad del servicio tiene que ver con la facilidad y los canales disponibles para que el consumidor pueda realizar los pagos del servicio.

Servicios y productos financieros para ahorrar, acumular activos o invertir

Entre los principales productos y servicios financieros que permiten a los consumidores ahorrar o invertir sus recursos, con la finalidad de acumular esos activos (más el rendimiento que generan) para su uso y disposición en el futuro, se encuentran las cuentas de depósito, las cuentas de ahorro, los certificados de depósito, los sistemas de ahorro para el retiro, los fondos de inversión y las acciones, entre otros.

- **Plazo.** Los instrumentos con menor periodo de vencimiento son las cuentas de depósito y de ahorro. Los certificados de depósito y los fondos de inversión son instrumentos con periodos de vencimiento de mediano y largo plazo, respectivamente. En el caso de los sistemas de ahorro para el retiro, su vencimiento es generalmente cuando el trabajador se jubila. Finalmente, las acciones son instrumentos que no tienen un periodo de vencimiento definido, sin embargo pueden comprar y/o vender en el momento en el que el usuario lo solicite.
- **Riesgos.** Varían de acuerdo con dos características básicas: el vencimiento del instrumento y su tasa de rendimiento. Por el lado del vencimiento, el riesgo para el usuario es no poder tener acceso inmediato a los recursos cuando los requiera o, en su caso, ser acreedor a sanciones y multas monetarias previamente establecidas en el contrato por retirar los recursos antes del periodo de vencimiento. Por el lado del rendimiento, el riesgo va acorde a los movimientos en la tasa de interés a la que está ligado el producto, o en el caso de los fondos de inversión y las acciones, al valor de los activos a los que está ligado el instrumento.
- **Costo.** El precio por el uso de estos productos está determinado por el costo de oportunidad de mantener los recursos en el producto. En general, también existe un costo por el manejo de estos instrumentos. Además, para el caso de las sociedades de inversión y de las acciones, pueden cargarse comisiones adicionales por la compra y venta de estos instrumentos.
- **Calidad.** Estos productos y servicios financieros se asocian a la reputación del proveedor y se diferencian por la posibilidad de que el intermediario financiero ofrezca servicios adicionales al consumidor por ser su cliente. Entre los servicios adicionales se encuentran el acceso a otros productos de ahorro con mejores rendimientos y/o condiciones, la posibilidad de obtener líneas de crédito y la aplicación de programas con beneficios especiales para clientes preferenciales.

Servicios y productos financieros para protegerse de eventos o situaciones fortuitas

Los seguros son servicios y productos financieros que sirven para proteger financieramente al consumidor, mediante el acceso de beneficios pre-establecidos en un contrato, ante la aparición de situaciones o eventos que impliquen una pérdida de recursos. Entre los principales tipos de seguros se encuentran los seguros de vida y de gastos médicos, los seguros contra robo o siniestros de vehículos, y los seguros contra robo y daños de bienes inmuebles, entre otros.

- **Plazo**. Se establecen individualmente en los contratos que amparan la activación del servicio. Por lo general, los contratos tienen una duración de un año o menos. El consumidor de este servicio, con base en sus necesidades, puede renovar el contrato y obtener la provisión continua del servicio.
- **Costo.** Depende de los niveles de riesgo que determina el proveedor del servicio respecto al evento asegurado. Generalmente, el precio de estos servicios es la prima que se cobra por la cantidad asegurada, considerando el grado de siniestralidad.
- **Calidad.** Las diferencias en la calidad tienen que ver con el nivel de confiabilidad y reputación del intermediario financiero. Los consumidores valoran este atributo, debido a que desean evitar costos de transacción[12] adicionales en aquellos casos en donde se presente una situación que implique una pérdida de recursos.

El crecimiento económico como impulsor de la demanda de servicios financieros

El crecimiento económico como motor para incrementar la cobertura de los servicios financieros influye en el desarrollo y la consolidación de estos servicios. Con esta mecánica se entra en un círculo virtuoso: países con los intermediarios financieros más desarrollados experimentan descensos rápidos en las medidas de pobreza y de desigualdad mediante un aumento en el nivel de ingresos por encima de la línea de pobreza y una caída en el índice de Gini.[13] Resultados de este tipo son especialmente relevantes para el caso de México, sobre todo si se considera:

- El bajo crecimiento real que ha experimentado la economía en los últimos 20 años, de sólo 2.6% promedio anual.
- La elevada proporción de población en pobreza, que de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ("Coneval"), en 2012 más de 45.5% de nuestra población se encontraba en situación de pobreza.[14]
- La magnitud y variabilidad de los ingresos de una amplia proporción de la población que no hace atractiva la contratación de algunos servicios financieros. Los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera[15] arrojaron que 76% de las personas que no contaban con un mecanismo de ahorro formal declararon no tener ingresos suficientes o que éstos eran variables, por lo cual no les era posible tener cuenta en una institución bancaria.

De lo anterior se desprende que las acciones tendientes a reducir la exclusión generada por la pobreza o nivel de ingresos de la población tendrían beneficios significativos para la expansión de los servicios financieros.

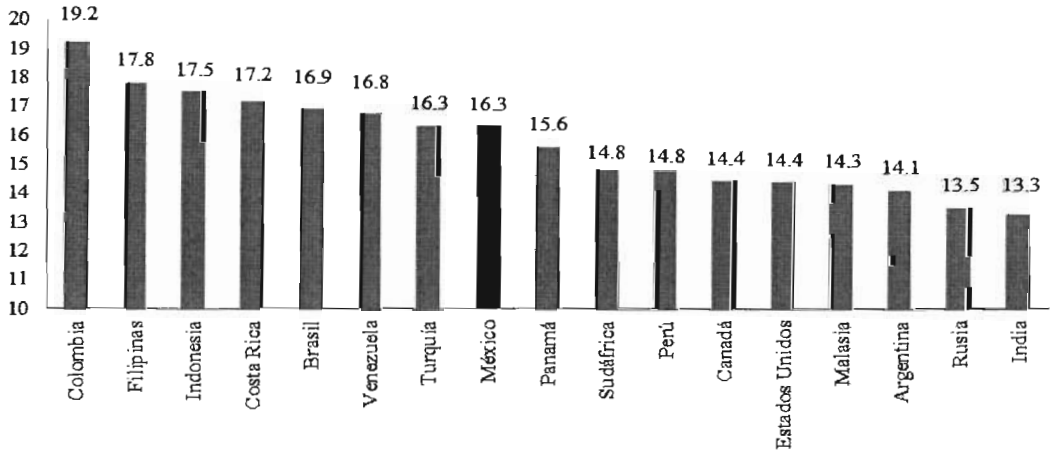
[12] De acuerdo con OECD (2003), el costo de transacción se define como los gastos involucrados en el intercambio de mercado. Éstos incluyen los costos de búsqueda de precios de mercado y los costes de elaboración y ejecución de contratos.
[13] Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (2004), "Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence", National Bureau of Economic Eesearch, Working Paper 10979, diciembre, en línea [http://www.nber.org/papers/w10979].
[14] Coneval (2012), "Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas", en línea [http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx].
[15] Encuesta Nacional de Inclusión Financiera ("ENIF"), 2012.

El sistema financiero en México: evolución y estructura reciente

El sistema financiero mexicano tiene algunas ventajas respecto a otros sistemas en el mundo[16]: las instituciones financieras privadas del país cuentan con los niveles de capitalización requeridos por la ley; y presentan bajos índices de morosidad en su actividad. Estas dos condiciones han generado que los mercados financieros posean una estabilidad que permite amortiguar los choques financieros. No obstante, el ambiente de estabilidad no ha sido suficiente para incrementar los niveles de intermediación financiera de la economía en general, ni los niveles de inclusión financiera de la población que no tiene acceso a los mercados financieros. En este sentido, la Reforma Financiera aprobada en enero de 2014 va encaminada a tratar de corregir estas limitantes.

El índice de capitalización bancario fue de 16.3% en septiembre de 2013, mientras que el criterio de la CNBV, conforme a los acuerdos de Basilea III, fue de 10.5%. El nivel de morosidad de la cartera total de la banca fue de 3.2%.

Gráfica 1. Índice de capitalización bancaria
(capital a activos sujetos a riesgos)

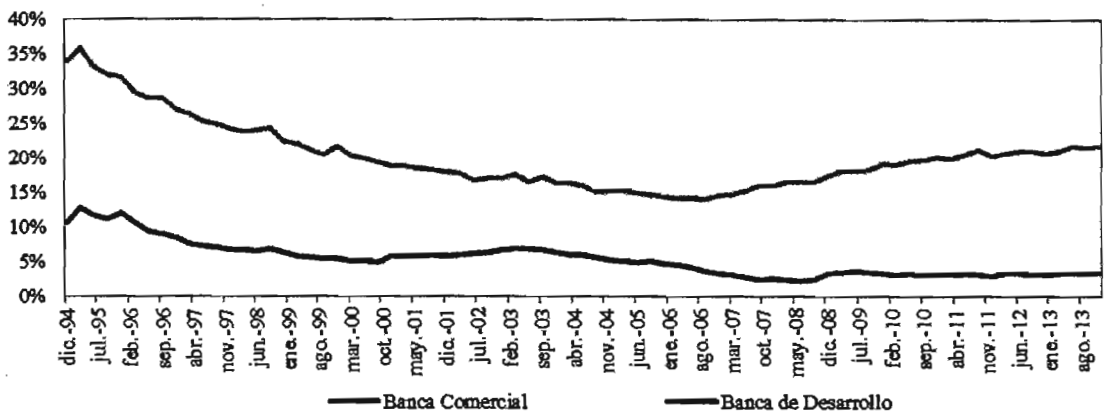


Fuente: Financial Soundness Indicators, 2013, en línea [http://fsi.imf.org/fsitables.aspx].
Nota: No hay información disponible de Chile, China y Ecuador.

Durante la crisis financiera internacional de 2008-2009, el sistema bancario mexicano mantuvo su estabilidad y no presentó los problemas que se reportaron en otras economías del mundo, aunque durante esos años se observó una desaceleración del financiamiento al consumo, a la vivienda y a las empresas (Gráfica **3**).

[16] Los países seleccionados como referencia para este análisis son: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Panamá, Perú, Rusia, Sudáfrica, Turquía y Venezuela. El criterio de selección fue escoger economías con niveles de ingreso similares al de México y otros países que por su relación comercial o potencial económico tienen una relación estrecha con México, como Estados Unidos, y los países miembros del bloque BRICS (acrónimo para el grupo que forman Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica).

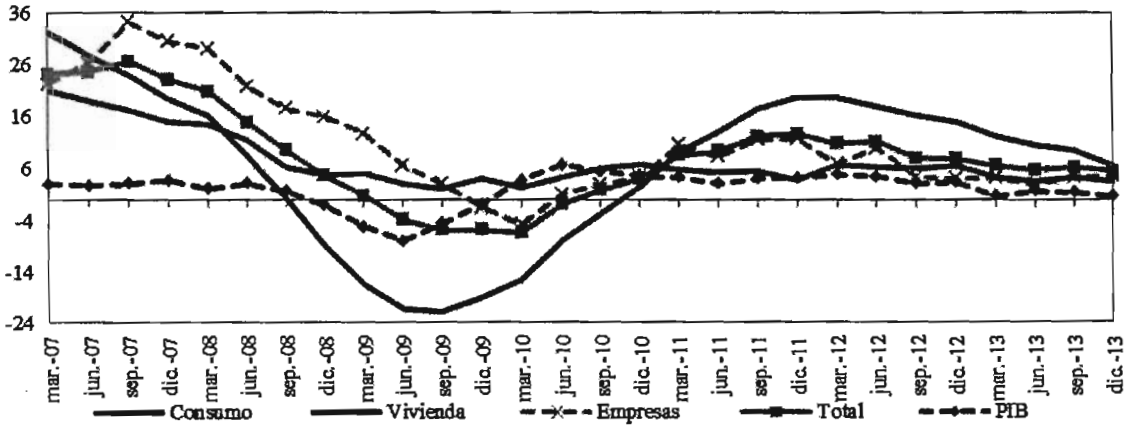
Gráfica 2. Financiamiento como proporción del PIB
%



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico, en línea [http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction accion=consultarCuadro&idCuadro=CF129&sector=19&locale=es].

A partir de agosto de 2010, se observa un crecimiento positivo del crédito otorgado por la banca comercial en todos los segmentos: vivienda, empresas y, particularmente, para crédito al consumo. Incrementos que han sido ligeramente mayores que el crecimiento del PIB, la única forma de crecimiento del crédito que tiene efectos representativos para el nivel de vida de la población.

Gráfica 3. Crédito de la banca comercial al sector privado y PIB
(variación % real anual)

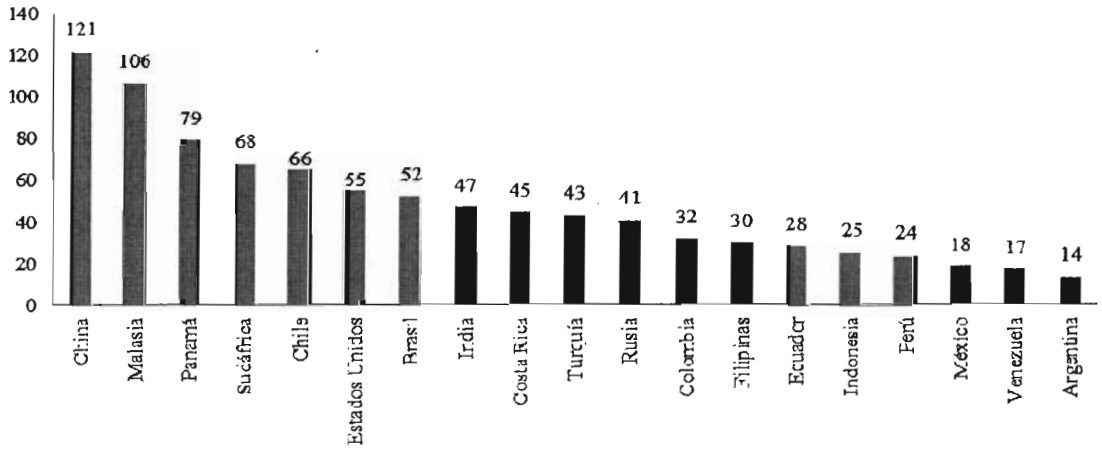


Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico, en línea [http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAct ?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF249&sector=19&locale=esl.

A pesar de contar con un sistema financiero bien capitalizado, la intermediación ha resultado baja, con lo cual el sistema financiero no ha alcanzado su potencial para promover el desarrollo económico nacional. Visto desde los niveles actuales de financiamiento al sector privado, nuestro país se encuentra entre los que otorgan menos crédito, aún comparado con economías con niveles

de ingreso similares al de México, tales como Brasil, Colombia y Chile en América Latina y otros países que por su relación comercial o potencial económico tienen una relación estrecha con México. (Por ejemplo, en el bloque de América del Norte y los BRICS).

Gráfica 4. Crédito proporcionado al sector privado por parte de la banca como porcentaje del PIB.
Cifras a 2011



Fuente. Banco Mundial, Global Financial Development Database (GFDD), en línea [http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23269602~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html].
Nota. No hay información disponible para Canadá.

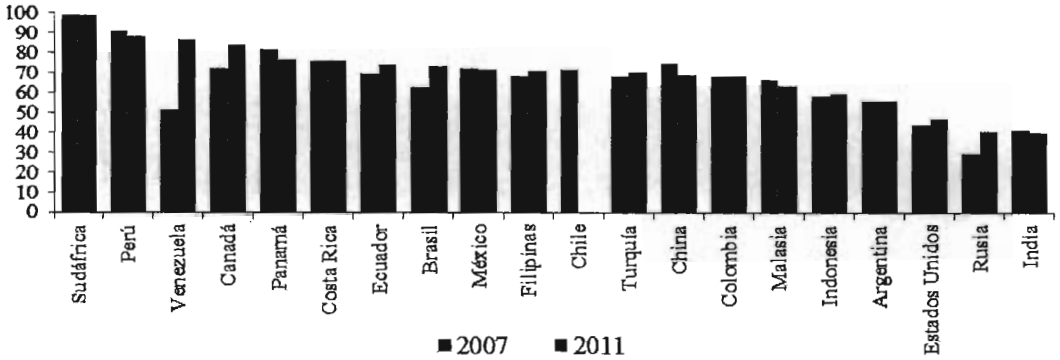
Si bien el financiamiento al sector privado se ha más que duplicado en los últimos 12 años, éste apenas ha crecido como proporción del PIB, mientras la actividad productiva en el país aún tiene un acceso limitado al financiamiento. Por ejemplo, de acuerdo con la ENAFIN 2010,[17] 33% de las empresas recibieron financiamiento de los intermediarios financieros a través de productos de crédito empresarial (líneas de crédito y créditos simples), teniendo más acceso a este tipo de financiamiento las empresas medianas (58%) y grandes (53%).

Concentración de los servicios bancarios

Existe una alta concentración de oferentes en los productos y servicios financieros, ello a pesar de que entre 2007 y 2013 se otorgaron 11 licencias para operar como bancos. En 2011, cinco instituciones financieras bancarias concentraron cerca de 72% de los activos del sistema bancario, y como se observa en la Gráfica 5, esta concentración no ha variado mucho desde 2007.

[17] CNBV/ BID (2010), "Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas. Reporte de Resultados", Dirección General de Estudios Económicos-CNBV, en línea [http://www.cnbv.gob.mx/Prensa/Estudios/Reporte%20de%20la%20ENAFIN.pdf].

Gráfica 5. Índice de concentración CR5
Activos de los cinco mayores bancos como parte de los activos totales del sistema bancario



Fuente: World Bank, Global Financial Development Database, actualizada al 11 de noviembre de 2013, en línea [http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development].
Nota: No hay información disponible para Chile en 2011.

El índice de concentración de activos bancarios en México es mayor en comparación con el que presentan países como Argentina, Estados Unidos, China y Colombia, aunque en países como Sudáfrica, Perú y Canadá los cinco mayores bancos tienen una proporción de activos superior a 90%.

Con base en datos de la CNBV para México, al cierre de 2013, 74% de los créditos, así como 77% de la captación de recursos del público en general estuvo concentrada en cinco instituciones. La infraestructura del sistema financiero también se encontraba en un reducido número de agentes económicos, ya que cinco instituciones controlaban 85% de las sucursales, 80% de los cajeros automáticos y 72% de los módulos de corresponsales bancarios. Lo anterior refleja potenciales limitaciones en las condiciones de competencia y libre concurrencia que inciden negativamente en el bienestar de los consumidores a través de los precios, la calidad y la variedad de servicios financieros que adquieren.

Esta concentración se puede explicar en la medida en que el sistema financiero tiende a presentar fallas de mercado y restricciones a la competencia, tanto estructurales (por ejemplo, presencia de económicas de escala, alcance o red, diferenciación de productos, costos de traspaso), como de comportamiento. La existencia de esas restricciones ha contribuido a perpetuar los márgenes extra-normales, como se muestra en la siguiente sección.

Rentabilidad del sistema bancario

Durante el periodo 2007-2013, los resultados de la operación registraron en términos reales una tasa media de crecimiento anual ("TMCA") de 2.2% real, similar al crecimiento del PIB. Este crecimiento obedece a un aumento marginal en los ingresos de 0.6% y en la misma medida para los gastos. Cabe mencionar que los ingresos netos por intereses tuvieron una TMCA de 2.4%; sin embargo, los ingresos por las comisiones y tarifas netas se redujeron a una TMCA de 4.8% en el periodo 2007 a 2013.

Estos resultados pueden atribuirse, por un lado, a una regulación que estuvo enfocada a transparentar el cobro de diversas comisiones asociadas a los servicios bancarios y a prohibir algunas de ellas. El incremento en las tasas de interés, a su vez, pudo deberse a los efectos de la crisis financiera internacional de 2008, año en el cual el resultado de la operación cayó 33% con respecto a 2007, pero también pudo ser una respuesta a las restricciones al cobro de comisiones en un entorno de baja competencia.

Tabla 1. Resultados de la operación de la banca múltiple
(miles de millones de pesos base diciembre 2013)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TMCA
Margen financiero ajustado por riesgos crediticios	188	173	152	185	199	218	217	3.1%
Comisiones y tarifas netas	84	68	58	58	58	57	60	-4.8%
Intereses netos	259	267	242	248	261	285	296	2.4%
Ingresos	**815**	**819**	**742**	**717**	**758**	**818**	**835**	**0.6%**
Gastos	**713**	**752**	**670**	**634**	**680**	**728**	**731**	**0.6%**
Resultado neto anual	**102**	**68**	**73**	**83**	**78**	**90**	**104**	**2.2%**
Resultado / Ingresos (%)	13%	8%	10%	12%	10%	11%	12%	2.0%
Resultado / Gasto (%)	14%	9%	11%	13%	11%	12%	14%	2.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV, Portafolio de información, Base de datos 040_1a_r0, en línea [http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/bm1/Paginas/infoper.aspx].

A partir de estos resultados, se observa que el rendimiento sobre los activos ("ROA")[18] disminuyó de 1.97% a 1.66%, entre 2007 y 2013. Esto se explica principalmente a partir del incremento de 2% del resultado neto anual y un crecimiento de los activos en 21% en términos reales. Es decir, al incrementar los activos en mayor medida que el resultado neto, se provocó que su rentabilidad disminuyera. Esta misma tendencia se observa con el rendimiento sobre el patrimonio ("ROE")[19], el cual disminuyó de 20.85% a 15.39% en el mismo periodo.

Tabla 2. Rentabilidad de la banca múltiple
2007-2013

Rentabilidad anual	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sobre activos (ROA)	1.97	1.26	1.29	1.49	1.31	1.46	1.66
Sobre capital contable (ROE)	20.85	12.98	12.81	13.45	12.59	13.96	15.39

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV, Portafolio de información, Base de datos 040_1a_r0, en línea [http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/bm1/Paginas/infoper.aspx].

[18] ROA es el indicador de rentabilidad del activo. Se define como el resultado neto acumulado durante el horizonte de tiempo especificado y anualizado de forma lineal, dividido por el promedio del saldo de activo total durante el mismo horizonte de tiempo especificado.

[19] ROE es el indicador de rentabilidad del capital. Se define como el resultado neto acumulado durante el horizonte especificado y anualizado de forma lineal, dividido por el promedio del saldo de capital (diferencia entre activo y pasivo) durante el mismo horizonte de tiempo especificado.

La rentabilidad de los bancos en México, respecto al capital y los activos, se encuentran por arriba de la que ofrecieron países como Brasil, Chile y Uruguay en 2012. Argentina ofreció 2.4 veces más rentabilidad sobre los activos y 2.2 veces más sobre el capital que México.

Tabla 3. Comparación internacional de la rentabilidad de los bancos en 2012

País	ROA	ROE
Estados Unidos	0.33	2.72
India	0.95	13.81
Canadá	1.06	20.83
China	1.28	19.85
Brasil	1.37	13.40
Chile	1.38	17.29
Costa Rica	1.52	10.15
Sudáfrica	1.53	20.53
Malasia	1.58	17.31
Filipinas	1.81	15.83
México	**1.83**	**17.51**
Perú	2.20	21.50
Turquía	2.35	19.58
Rusia	2.39	17.89
Panamá	2.47	21.33
Indonesia	3.10	25.29
Colombia	3.11	21.22
Argentina	4.35	38.81
Ecuador	ND	ND
Venezuela	ND	ND

Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (s.a.), "Comparación Internacional de la rentabilidad de los bancos, en línea [http://elibrary-data.imf.org/Report.aspx?Report=4160278].
Nota: ROE: utilidad después de impuestos entre capital promedio; ROA: utilidad después de impuestos entre activos promedio.

La regulación del sistema financiero

Los gobiernos intervienen en una actividad económica cuando consideran que existe una falla de mercado[20] que requiere ser corregida; prevalece un interés público o beneficio superior de la sociedad que debe ser atendido; o tienen la intención de alcanzar objetivos específicos relacionados con su política pública y planes de gobierno. En el caso del sector financiero, se identifican los siguientes objetivos de regulación:

[20] Dichos fallos se presentan cuando el mercado, por sí solo, no puede asignar de manera eficiente sus recursos, lo que genera pérdidas en el bienestar a la sociedad.

i) **Prudencial y manejo de riesgo sistémico**. El objetivo de la regulación prudencial es garantizar la solvencia y liquidez de las entidades que constituyen el sector, procurando la existencia de un respaldo financiero adecuado de los depósitos a fin de evitar una exposición excesiva a los riesgos, principalmente en el otorgamiento de crédito, así como evitar prácticas imprudentes por parte de estas entidades.

Los especialistas coinciden en que los sistemas financieros demandan una estricta regulación prudencial para preservar su estabilidad, incluso en tiempos de crecimiento del crédito, a fin de impedir prácticas no deseables que comprometan su buen funcionamiento. Asimismo, la experiencia internacional indica que la supervisión de las entidades financieras debe efectuarse tomando en cuenta el perfil de riesgo de las instituciones, así como la complejidad, alcance y escala de su actividad.

En situación de riesgo extremo, el objetivo de la regulación es desarrollar mecanismos y procedimientos especiales para el manejo de crisis de intermediarios financieros sistémicamente importantes.[21] En términos generales, las autoridades buscan diseñar estos procedimientos de forma tal que sean expeditos y eviten contagios y potenciales daños catastróficos a las economías. Las medidas consideradas en estos procesos van desde la liquidación de instituciones y la provisión temporal de liquidez, hasta la venta total o parcial de un banco.[22]

ii) **Prevención de lavado de dinero.** La regulación sobre lavado de dinero pretende evitar que las entidades financieras sean utilizadas como una herramienta del crimen organizado o para encubrir las ganancias de un acto ilícito, mediante el monitoreo de operaciones sospechosas, y la identificación y ubicación de sus clientes para reportarlas oportunamente ante las autoridades financieras y de seguridad nacional. Con estas políticas de seguridad, el gobierno pretende limitar los recursos económicos de los delincuentes para impedir que sigan operando en la ilegalidad.

iii) **Protección al consumidor**: Este objetivo consiste en garantizar los derechos básicos de los usuarios de los servicios financieros y fomentar la generación de información útil y precisa para una mejor decisión de los usuarios que participan en los mercados financieros, a través de un marco regulatorio e instituciones que garanticen estos objetivos.[23] Asimismo, esta serie de medidas están encaminadas a evitar que los oferentes incurran en fraudes o prácticas desleales. La protección del consumidor en servicios financieros constituye una forma de regulación del Estado.[24]

---

[21] Bank of England (julio 2009), "The UK Special Resolution Regime for failing banks in an international context", Financial Stability Paper núm. 5, en línea [http://www.bankofengland.co.uk/research/Documents/fspapers/fs_paper05.pdf].

[22] FSB (Octubre 2011), "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", en línea [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf].

[23] Según la Condusef, los derechos básicos de los usuarios son entre otros: (i) Conocer plenamente las características de los servicios antes de su contratación (efectos y riesgos que implica, costos, intereses y responsabilidades adquiridas); (ii) que la información de las instituciones y autoridades sobre los productos o servicios sea clara, veraz, oportuna, suficiente y precisa; (iii) Comparar y elegir el servicio que más se apegue a sus necesidades, contratándolo con la institución de su preferencia sin ninguna discriminación; (iv) Exigir las mejores condiciones disponibles de eficiencia y buen trato; entre otros. Fuente: SHCP / Condusef (s.a.), "10 Derechos básicos del usuario de servicios financieros", en línea [http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/mat_difusion/decalogo_usf.pdf].

[24] Para más detalles sobre protección financiera al consumidor se sugiere consultar Portal web de Consumer Financial Protection Bureau, en línea [http://www.consumerfinance.gov/].

iv) **Competencia**. En las últimas décadas la regulación a nivel internacional ha transitado de un énfasis en regular la estructura del sistema a uno de regular los riesgos del sector, entre los que destacan proteger a los clientes de una extracción de rentas por parte de proveedores de servicios financieros.[25] En particular, el propósito de incorporar objetivos de competencia en la legislación del sistema financiero se orienta a corregir fallas de mercado que merman la eficiencia en el sistema y pueden llegar a comprometer la viabilidad del sector financiero.

Algunos de los temas de competencia comúnmente incorporados en las legislaciones se orientan a: (i) facilitar la entrada de instituciones bien capitalizadas y la salida oportuna de las insolventes; (ii) contribuir al flujo de información crediticia; y (iii) generar mejores condiciones de uso para los clientes. En particular, entre ejemplos de estos temas podemos destacar: el establecimiento de requisitos mínimos prudenciales para la entrada de nuevos participantes según el nicho de actividades a desarrollar —por ejemplo, recibir ahorro del público, ofrecer crédito u ambos— a fin de reducir barreras a la entrada; la definición de procedimientos para el manejo de quiebras en el sector que facilite la salida ordenada de las instituciones menos eficientes; la reglamentación de procedimientos que permita reducir costos transaccionales y facilite, con ello, la movilidad de clientes a su mejor proveedor (por ejemplo, domiciliación de pagos y domiciliación de cuentas); el desarrollo de mercados electrónicos para facilitar la elección de consumidores; la prohibición de compras forzadas de servicios no deseados; y la prohibición de tratamiento diferenciado de usuarios de servicios financieros sin justificación alguna en costos.

Elementos para el análisis de competencia

No existe una aproximación teórica única para el estudio de la competencia. El análisis de competencia clásico parte del estudio de la estructura de una industria o sector, la cual está determinada por el número de agentes compradores y vendedores, las barreras de entrada, la tecnología utilizada, la integración de las cadenas productivas, entre otros. Dichas condiciones estructurales influyen en la conducta de las empresas, incluyendo sus estrategias comerciales, inversiones, expansión, entre otros. Como consecuencia de esas conductas, la industria en cuestión exhibe un desempeño en varias dimensiones posibles: precios, calidad, volumen, variedad, utilidades, entre otros.

Estos tres elementos (estructura-conducta-desempeño) pueden retroalimentarse, es decir, el desempeño puede influir en el comportamiento, el cual puede a su vez modificar la estructura.[26] Al respecto, los nuevos desarrollos de teoría económica (denominada nueva organización industrial) consideran que la competencia entre las empresas involucra decisiones estratégicas con efectos en competidores, clientes, proveedores o distribuidores, incluyendo decisiones de inversión o de entrada/salida de potenciales competidores. Las interacciones estratégicas de las empresas tienen como principal objetivo maximizar sus beneficios.

El rol que juegan las autoridades de competencia es el de vigilar que dicha búsqueda se realice bajo los parámetros de un mercado competido y no mediante la utilización del poder de mercado. Para

[25] Mariana Magaldi (2007), "Patterns of Commercial Bank Regulatory Regimes: A Theoretical Framework", Centro de Estudios y Programas Interamericanos (CEPI) Working Paper núm. 14.
[26] Fernández de Castro, Juan y Néstor Duch (2003), Economía industrial: un enfoque estratégico, Madrid, Mc Graw Hill Interamericana.

lograr lo anterior, las autoridades adoptan una serie de herramientas de análisis que abarcan desde el enfoque clásico del estudio de la organización industrial (estructura-conducta-desempeño), incorporando elementos de la nueva organización industrial, como lo son las interacciones estratégicas apoyadas en desarrollos de teorías de decisión y de teoría de juegos. La selección del enfoque metodológico a utilizar obedece a los problemas, datos y teorías que caracterizan cada caso; siendo la mejor práctica considerar ambos como complementos analíticos. A continuación se describe la estructura y conductas que caracterizan al sector financiero, las cuales podrían incidir en la competencia y libre concurrencia, así como en la eficiencia del sector.

Características estructurales del sector financiero

La estructura de un sector se puede describir con base en un conjunto de elementos, entre los que destacan el número de participantes, la tecnología, las estructuras de costos, las barreras a la entrada o salida, la integración entre etapas de una cadena productiva; entre muchos otros.

Las características de las principales estructuras prevalecientes en los diversos servicios financieros que pueden limitar la competencia, así como algunos ejemplos ilustrativos, se describen de manera breve a continuación.

Economías de escala

Las economías de escala se refieren al fenómeno por el cual el costo promedio por unidad de producto o servicio proporcionado decrece con el incremento en la escala o magnitud de las cantidades intercambiadas o número de usuarios atendidos.[27] Por ejemplo, en el caso del sistema financiero, el establecer una sucursal, requiere una inversión monetaria inicial considerable, pero una vez que ésta se ha realizado, permite procesar volúmenes grandes de transacciones a un costo adicional por operación bajo. Bajo esta circunstancia, atender más clientes implica menores costos por unidad de servicio para el banco.

En este sentido, una institución grande o ya establecida cuenta con un mayor volumen de clientes u operaciones, lo que genera un costo del producto o servicio por unidad bajo en comparación con un nuevo oferente, quien enfrentará un costo promedio mayor al tener un menor volumen de clientes o transacciones para amortizar un mismo nivel de infraestructura. Por esta razón, en muchos casos no le será posible ofrecer productos o servicios a los mismos precios que un proveedor ya establecido.

Otro ejemplo de ello refiere a la información que poseen las instituciones bancarias sobre sus clientes, la cual requiere procesarse y analizarse. Sin embargo, una vez que esto se ha hecho, los datos pueden ocuparse en distintas ocasiones para ofrecer distintos productos de crédito a un mismo cliente.[28]

Así, las economías de escala pueden constituir una barrera a la entrada para los nuevos oferentes, quienes carecen del tamaño suficiente para lograr menores costos unitarios o una operación más

[27] OECD (2003).
[28] Clark, Jeffrey (1988), *Economies of Scale and Scope at Depository Financial Institutions: A Review of the Literature,* Federal Reserve Bank of Kansas City, en línea [https://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/ECONREV/econrevarchive/1988/3q88clar.pdf].

eficiente. Como se mencionó anteriormente, este fenómeno ocurre en la provisión de diversos servicios financieros.

Costos hundidos

Los costos hundidos son costos que una vez realizados no pueden ser recuperados. Los costos hundidos surgen porque algunas actividades requieren activos especializados que no pueden ser desplegados para otros usos.[29]

En general, las inversiones en reputación y presencia de marca son casos típicos de costos hundidos. La reputación y un nombre bien conocido suelen percibirse como indicadores de calidad, por lo que los consumidores pueden no estar dispuestos a cambiar hacia un nuevo proveedor que no ha establecido una buena reputación. Esta lealtad a la marca puede inhibir el cambio hacia otras empresas que ofrecen productos y servicios iguales o muy similares, lo que limita la competencia.

Para enfrentar esto, típicamente un nuevo oferente debe incurrir en costos para comunicar que cuenta con estos atributos, por lo que la construcción de la marca conlleva tiempo y costos en publicidad que no pueden ser recuperados en caso de salir del mercado.

Especialmente, en la oferta de los servicios y productos financieros, la reputación de los oferentes y la confianza que generen hacia los usuarios pueden ser importantes para asegurar la viabilidad del proveedor en la actividad, pero en caso de que éste deje dicha actividad, estos costos generalmente resultan irrecuperables; por lo que este fenómeno puede limitar la entrada de participantes.

Aunque el sistema financiero mexicano cuenta con mecanismos para garantizar la confiabilidad de los productos ofrecidos por los entes supervisados, como el seguro de depósitos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (que protege a todas las instituciones bancarias autorizadas), si los consumidores no están familiarizados con estas garantías o desconfían de la capacidad supervisora de las autoridades reguladoras, nuevos participantes enfrentarán limitaciones para competir con los ya establecidos.[30]

Economías de alcance y empresas multiproducto

Las economías de alcance existen cuando es más barato proporcionar dos o más servicios o bienes conjuntamente, que producirlos por separado.[31] Las economías de alcance en la producción de bienes o servicios son una razón para la existencia de empresas multiproducto. Los costos de producción son menores si la producción de varios bienes o servicios se hace de forma conjunta. En otras palabras, el origen de las empresas multiproducto se encuentra en la oportunidad de rentabilizar el uso de insumos o infraestructura comunes a la producción de varios bienes o servicios. Esto implica que cuando hay economías de alcance existe algún insumo que está siendo utilizado por dos o más líneas de productos sin llegar a la saturación del mismo.[32] La empresa

[29] OECD (2003).
[30] Canoy M. y S. Onderstal (2003), *CPB Document*, núm. 29, en línea [http://www.cpb.nl/en/publication/tight-oligopolies-search-proportionate-remedies].
[31] OECD (2003).
[32] Arbelo, Antonio y Pérez, Pilar (1993), "Producción multiproducto y economías de escala y alcance", Anales de Estudios Económicos y Empresariales, núm. 8, pp. 67-78, en línea [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/787975.pdf],.

multiproducto distribuye y comercializa los bienes o servicios directamente al público ofreciéndolos como productos individuales y/o en paquetes.

Por ejemplo, una sucursal bancaria además de utilizarse para recibir pagos y depósitos, puede utilizarse para atender a clientes que buscan un crédito, un seguro o una pensión para retiro. Al combinar más de una actividad en una misma sucursal los costos promedio disminuyen, ya que la infraestructura y los empleados pueden aprovecharse mejor.[33] A su vez, a los usuarios les es menos atractivo cambiar de proveedor de servicios cuando tiene múltiples servicios contratados con uno solo.

Costos asociados a la regulación

Las regulaciones a las que están sujetos los proveedores de servicios del sector financiero generan costos, tanto para nuevos participantes que pretenden proveer dichos servicios, como a las empresas que se encuentran en operación. En el primer caso, los principales costos se asocian al cumplimiento de los requisitos para obtener una autorización y en el caso de los segundos se relacionan con el cumplimiento de los requerimientos ligados a la supervisión. Dado que una buena parte de estos costos son independientes del nivel de actividad de una empresa, resulta mucho más costoso para los intermediarios financieros de escala pequeña la provisión de servicios financieros por el costo de la regulación; lo cual constituye una barrera a la entrada.

En este sentido, es deseable que los reguladores eliminen o ajusten todas aquellas normas que se identifiquen como limitantes a la competencia, sin que ello implique poner en riesgo otros objetivos legítimos que el Estado busca lograr a través de la regulación, como son los referentes a lavado de dinero, regulación prudencial o riesgo sistémico.

Costos de cambio o traspaso

Es común en algunos mercados que los clientes de una empresa tienen o perciben costos de cambiarse (*switching costs*) a otra empresa, aun cuando los bienes adquiridos de cada empresa sean funcionalmente idénticos.[34]

Los costos de cambio o traspaso se presentan cuando un consumidor tiene dificultades para sustituir de proveedor de un bien. En los mercados financieros es común que un cliente adquiera más de un servicio financiero con un mismo banco (por ejemplo, cuenta de nómina, tarjeta de crédito, crédito hipotecario, y seguro) o tenga que incurrir en costos diversos para cancelar un servicio y contratar uno nuevo; dichos costos son principalmente de tiempo, monetarios (por transferir sus productos), y de búsqueda (para investigar y comparar los distintos productos disponibles). La existencia de tales costos puede dar a las empresas capacidad para incrementar o discriminar precios de acuerdo al perfil del cliente, sin que el cliente pueda reaccionar cambiando de proveedor[35] y reduce la

[33] Al ofrecerse distintos productos y servicios en un mismo sitio, el cliente pueden crear paquetes financieros que, como se discutirá más adelante, puede dificultar el análisis de competencia y dificultar la comparabilidad de cada uno de ellos, ya que el consumidor puede percibirlos como un producto integrado.
[34] Klemperer (1995), "Competition when Consumers have Switching Costs: An Overview with Applications to Industrial Organization, Macroeconomics, and International Trade", *Review of Economic Studies*, en línea [http://www.nuffield.ox.ac.uk/users/klemperer/competition.pdf].
[35] *Ibidem*.

competencia de nuevos proveedores, ya que les resulta complicado atraer a los consumidores establecidos en otras instituciones.

Asimetrías de información

La asimetría de información se refiere a la situación en la cual un agente involucrado en una transacción posee información que no posee su contraparte.[36] Esto crea un desbalance de poder en las transacciones que puede causar que la transacción no se realice, o se realice en forma desventajosa para la parte menos informada.

Lo anterior, puede concernir a un conocimiento unilateral sobre información previa relevante o sobre las acciones que el agente realizará en el futuro. En el caso del sistema financiero, este problema se presenta, por ejemplo, en los seguros de salud, ya que el consumidor tiene mejor información que el asegurador sobre sus antecedentes familiares o sus hábitos que pueden afectar su salud.[37] Esta divergencia en la información puede llevar a precios mayores a los de un mercado perfectamente competido, ya que el asegurador tiene que considerar esta situación "riesgosa" en el precio de los seguros.

Un segundo ejemplo se observa en el otorgamiento de un crédito; en este caso, un agente financiero confía más en los usuarios que tienen una relación previa con él, o antecedentes financieros favorables, ya que es más fácil predecir su comportamiento futuro de acuerdo al comportamiento crediticio que ha tenido en el pasado. A una nueva empresa que no tiene antecedentes financieros, por ejemplo, se le puede complicar más acceder al financiamiento, aunque cuente con un proyecto rentable. Además, si la nueva empresa logra acceder al crédito, es probable que enfrente precios más elevados que aquellos clientes que cuentan con antecedentes financieros.

Por otra parte, las asimetrías de información suelen presentarse en mercados donde existen una gran variedad de opciones que pudieran parecer similares. Por ejemplo, en tarjetas de crédito puede haber aquellas que ofrezcan millas por cada determinado monto de compras, otras que reembolsen cierto porcentaje, las que exentan el cobro de anualidad, etc. Esta diferenciación dificulta que los consumidores evalúen correctamente los costos y beneficios de un determinado producto frente a las alternativas disponibles en el mercado, y obstaculiza el que escojan la mejor opción en términos de precio y calidad. Los oferentes de los servicios, al estar mejor informados, pueden obtener ganancias extra normales por diferenciar sus productos.

[36] World Bank (2003), *Asymmetric Information*, en línea [http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/Asymmetric_Info_Sep2003.pdf].

[37] Cuando existe información asimétrica pueden presentarse casos: de selección adversa y/o riesgo moral. La selección adversa se presenta cuando un agente conoce información relevante que el agente principal desconoce. Riesgo moral es cuando el agente principal no puede controlar las acciones de los otros agentes involucrados, ya que las acciones que estos últimos realizan no son directamente observables, solamente lo es el resultado de la acción.

Economías de red [38]

Se dice que un producto exhibe efectos de red si el valor para cada usuario de usar un producto crece a medida que crece el número de otros usuarios que usan ese producto o productos compatibles con él.[39] Por ejemplo, en las redes de telecomunicaciones el valor para un usuario de consumir un servicio de telefonía crece a medida que existen más usuarios con ese servicio (más personas con un teléfono). En el sector financiero, en sistemas de pago con tarjeta, la adopción de tecnologías de seguridad como las bandas magnéticas o los chips con número de identificación personal por parte de los emisores también se asocian a este tipo de efectos de red.

Cuando dos o más redes producen bienes o servicios similares pero incompatibles, la red de mayor tamaño tendrá una ventaja sobre las redes pequeñas, pues será la red de mayor tamaño la que aprovechará mejor los efectos de red. Por ello, la red de mayor tamaño tenderá a ser la más atractiva para los consumidores. La ventaja de la red de mayor tamaño se acentúa cuando crecen las diferencias de tamaño con las otras redes, lo cual puede llevarla a que eventualmente se convierta en un monopolio. Lo anterior implica que un usuario que desea obtener servicios a través de una red, de varias posibles que difieren sólo en el tamaño, preferirá afiliarse a la red más grande.

En contraste al escenario anterior, en industrias donde existen varias redes existe la posibilidad de que la interconexión e interoperabilidad entre ellas incremente el bienestar social como resultado del mejor aprovechamiento de los efectos de red.

La interconexión e interoperabilidad de las redes permite a los usuarios tener acceso a las otras redes del sistema, lo que puede incrementar la competencia en precios y calidad de los servicios provistos a través de las redes y reducir costos, como los de transacción o de cambio. En el caso particular de la prestación de servicios financieros, la interconexión e interoperabilidad son fundamentales, especialmente para los servicios transaccionales, cuyo valor para los consumidores depende crucialmente de la disponibilidad de puntos de acceso e interacción entre las redes.

Por otro lado, la necesidad de interconexión e interoperabilidad reconoce que la construcción de ciertas redes conlleva tiempo e inversión, por lo que la obligación de interconexión e interoperabilidad debe tomar en cuenta los incentivos que tal obligación genera para la inversión en las redes involucradas. No obstante, los oferentes que han participado en el establecimiento de una red habrán alcanzado ventajas que les permiten tener bienes o servicios más atractivos y posiblemente con menores costos unitarios frente a los competidores entrantes, lo que a su vez les permite mantener una participación de mercado importante y difícil de modificar. En este escenario, los entrantes, y la competencia en el mercado, podrían no ser viables desde el punto de vista económico, a menos que se establezca una obligación de interconexión, interoperabilidad o compartición de las redes establecidas.[40]

Como ya se mencionó, en mercados con efectos de red importantes, con bienes o servicios relativamente homogéneos, las redes establecidas podrían volverse fundamentales para el buen

[38] Claessens, Stijn; Gergely Dobos, Daniela Klingebiel y Luc Laeven (2003), "The Growing Importance of Networks in Finance and its Effects on Competition", en línea [http://www1.fee.uva.nl/fm/PAPERS/Claessens/Network_Anna_Near%20Final.pdf].
[39] Belleflamme y Paitz, M. (2010), *Industrial Organization Markets and Strategies*, Boston, Cambridge University Press
[40] Shy, O. "A Short Survey of Network Economics." Working paper 10-3, Federal Reserve Bank of Boston, 2010. en línea, [http://www.bostonfed.org/economic/wp/wp2010/wp1003.pdf]

funcionamiento del mercado. En estos mercados es probable que las empresas con redes establecidas no se interesen en ofrecer interconexión eficiente a empresas entrantes, lo que se puede manifestar en la simple negativa de interconexión, su encarecimiento artificial, o en la interconexión en condiciones desventajosas. Por ello, sería deseable que dichas redes estén disponibles para los agentes interesados en usarlas, previo establecimiento de contraprestaciones eficientes que no desestimulen la inversión, a fin de evitar que la diferencia de tamaño se traduzca en limitaciones a la competencia.

Como ejemplo, las Sociedades de Información Crediticia (SICs) exhiben economías de red, pues al agregar más información crediticia de agentes económicos a sus bases de datos, se incrementa el valor del servicio proporcionado a sus usuarios. En términos de competencia, las SICs establecidas no tienen incentivos para compartir su información. Estos incentivos son aún más débiles cuando algunas instituciones de crédito son dueñas de dichas SICs.

Mercados de dos lados

Los mercados de dos lados presentan las siguientes características generales:[41]

- Existen dos grupos de agentes que interactúan a través de una plataforma, y
- Las decisiones de cada grupo de agentes afectan al otro grupo de agentes a través de externalidades.

Así, en estos mercados la demanda y las decisiones de un grupo de agentes afectan al otro grupo, y viceversa, típicamente la interdependencia da lugar a externalidades entre los lados. La existencia de una plataforma permite reducir los costos de transacción e internalizar en la medida de lo posible dichas externalidades.[42] Los precios óptimos en estos mercados dependen de las elasticidades precio de las demandas, la naturaleza y la intensidad de los efectos indirectos de red y los costos marginales de ambos lados del mercado.[43]

Los mercados de dos lados son comunes en las industrias de medios de comunicación: prensa, radio, televisión, servicios de internet; en los cuales se balancean la demanda de dos tipos de usuarios: lectores/audiencia y anunciantes.

En el sector financiero, los servicios de pagos se organizan en plataformas de dos lados, dichos servicios incluyen las transacciones con tarjetas de crédito y débito, los movimientos en las cuentas de depósito, las transferencias electrónicas, las domiciliaciones y los pagos móviles, entre otros. Las plataformas que involucran estos servicios requieren infraestructura, instrumentos, procedimientos y normas para transferir recursos financieros entre pagadores y receptores de pagos.

Por ejemplo, en un pago con tarjeta, el tarjetahabiente paga en un comercio y las instituciones financieras involucradas tienen que coordinar tecnologías y estándares para asegurar que el flujo del pago se complete. En este caso existen efectos de red entre ambos lados: el tarjetahabiente valorará

[41] Evans, David S. (2011), *Platform Economics: Essays on Multi-Sided Businesses*, en línea [http://www.marketplatforms.com/wp-content/uploads/Downloads/Platform-Economics-Essays-on-Multi-Sided-Busines ses.pdf].
[42] Rysman, Marc (2009), "The Economics of Two-Sided Markets", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, núm. 3, pp. 125-143, en línea [http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.23.3.125].
[43] Evans, David S. (2011)

más sus tarjetas de pago (crédito o débito) mientras mayor sea el número de comercios que la acepten, mientras que el comerciante valorará su contrato de afiliación mientras más transacciones se realicen mediante tarjeta.

Conducta de los agentes económicos

Como ya se refirió anteriormente, conocer la estructura de un sector o una industria no es suficiente para entender el grado de competencia que se enfrenta en ella. En el análisis también se debe incluir la conducta de los agentes económicos involucrados frente a las estructuras de mercado prevalecientes.

Los agentes económicos deben tomar decisiones estratégicas, esto es, decisiones que tendrán efectos importantes en su desempeño, y en el desempeño y cursos de acción de los otros participantes en el sector, ya sean rivales, proveedores o distribuidores. Como resultado, tomar cualquier decisión conlleva inevitablemente una consideración explícita de cómo reaccionarán otros participantes en el sector.[44] En términos económicos, la interdependencia existente entre las decisiones de los agentes económicos de una industria o sector se denomina *interacción estratégica*, pues generalmente los agentes económicos son conscientes de la interdependencia de sus acciones. Por esta razón, la decisión de comportamiento de un participante en el sector incorporará conjeturas sobre la respuesta que espera de sus competidores ante alguna determinada acción. Además, dicha respuesta dependerá también de la forma en que sus rivales piensen o conjeturen que el primero reaccionará.

Actualmente en la teoría económica, se acepta que el comportamiento de los agentes económicos también puede modificar las características de la estructura y el propio comportamiento de sus competidores.[45] Las variables de decisión o estratégicas que frecuentemente considera una empresa incluyen el grado de diferenciación de los productos que ofrecen, los precios, la decisión de ampliar la capacidad instalada, la inversión en investigación y desarrollo, el grado de intercambio de información, entre otras. Por lo anterior, existe un consenso internacional en que la estructura de un sector o una industria condiciona, pero no determina, la conducta y que ésta, a su vez, puede influir o reforzar aún más la propia estructura de un sector.[46]

En los siguientes apartados se describen de manera breve los principales factores asociados a la conducta de los agentes económicos del sector financiero que se identifican en este estudio, así como algunos ejemplos para facilitar su comprensión. El análisis de conducta se interesa en conocer los resultados que surgen en el mercado cuando los agentes económicos participantes adoptan dichas acciones o estrategias, y si estos resultados se acercan a los ideales de competencia.

Incentivos de empresas al empaquetamiento en ventas

La práctica de empaquetamiento de servicios, se presenta frecuentemente en estructuras de mercado donde existen economías de alcance que propician empresas multiproducto, y se refiere a la venta de dos o más bienes en una sola transacción por un precio único del paquete. Los paquetes en

[44] Pepall, Richards y Norman (2006), *Organización Industrial, teoría y prácticas contemporáneas*, México Thomson.
[45] Fernández de Castro y Duch (2003).
[46] *Ibidem.*

ocasiones tienen la ventaja de ofrecerse a un menor precio respecto a los precios de los productos por separado; en otros casos el empaquetamiento sucede para facilitar la adquisición por parte de los consumidores. En ocasiones la compra en paquete es la única opción disponible de forma que no es posible la compra de uno u otro producto por separado.[47] En general, la práctica de empaquetamiento puede tener ventajas de eficiencia para la empresa y/o los consumidores. No obstante, estas estrategias pueden ser también utilizadas por las empresas para elevar el costo de cambio de un usuario a otro proveedor o para desplazar competidores, lo cual puede tener efectos anticompetitivos.[48]

Un ejemplo de empaquetamiento se puede encontrar en las cuentas de depósito bancarias, las cuales suelen tener asociados un cierto número de servicios tales como retiros en ventanillas de sucursal o cajeros automáticos, domiciliaciones o transferencias electrónicas. Otro ejemplo se tiene en el otorgamiento de créditos tales como nómina, personal, hipotecario y automotriz, que pueden asociarse a la contratación de seguros específicos para la protección de la garantía o del acreditado. Entre estos seguros asociados a créditos pueden encontrarse los de vida y de desempleo para el caso de préstamos de nómina e hipotecario; y los de daños en los créditos con garantía real como vivienda y automotriz. Si bien, estos seguros pueden ser un requisito razonable para mitigar posibles riesgos para los oferentes, los clientes no deberían estar excluidos o limitados para seleccionar su mejor proveedor de estos seguros o para poder cambiar de proveedor de seguros cada determinado tiempo si así lo desea.

Adicionalmente, también en el caso de la adquisición de algunos tipos de crédito se observan estrategias de ventas empaquetadas cuando se impone el requisito de apertura de una cuenta de ahorro para la obtención del crédito o la compra obligatoria de bienes de consumo duradero asociada a un préstamo.

Situaciones donde integraciones verticales u horizontales pueden desplazar a competidores

Las empresas al llevar a cabo el proceso de producción de un producto final pueden decidir entre realizar las diferentes fases de dicho proceso productivo a través de transacciones de mercado, o integrarse verticalmente en la cadena productiva. La integración vertical de las diferentes etapas de producción de un producto final, en la mayoría de las ocasiones, surge cuando al realizar de manera conjunta estas actividades independientes bajo una misma dirección generan ganancias en eficiencia. Asimismo, la integración vertical puede tener efectos positivos para el consumidor si, por ejemplo, al alinear los incentivos entre un proveedor y su distribuidor se evita la doble marginalización[49]. Sin embargo, la integración vertical puede tener efectos adversos al proceso de

[47] *Ibidem.*

[48] Con base en Comisión Nacional de la Competencia (2012).

[49] El fenómeno de la doble marginalización puede interpretarse como una situación en la cual el productor querría que su distribuidor vendiera el producto al público en general a un precio menor que el que dicho distribuidor quiere cobrar. Dicha divergencia de opinión se funda en que, cuando fija su precio, el distribuidor piensa exclusivamente en su propia maximización de beneficios y no está teniendo en cuenta los beneficios (ni la externalidad negativa) del productor. La solución a este problema pasa por imponer una restricción vertical, que puede ir desde la integración total entre el productor y el distribuidor (de modo de eliminar la transacción entre ellos y fijar unificadamente el precio de venta al público que genere el mayor beneficio conjunto) hasta la celebración de un contrato de agencia por el cual el productor sea el que vende directamente a los consumidores finales y el distribuidor sólo cobre una comisión sobre el precio final. Ver Coloma, G. (1998), *Integración y contratos verticales entre empresas*, Buenos Aires, Instituto Superior de los Economistas de Gobierno (Serie de Estudios Técnicos y Aplicados, 1), en línea [http://www.ucema.edu.ar/u/gcoloma/vertical.pdf] para más detalles.

competencia y libre concurrencia, principalmente cuando ésta tiene como objeto o efecto excluir a competidores en el mercado aguas abajo; evitar la entrada de agentes en el mercado aguas arriba o; cuando facilita la colusión entre agentes competidores. Así, los efectos de integración vertical en el proceso de competencia y libre concurrencia se deben evaluar a la luz de los hechos específicos de cada mercado.

Con base en las posibles teorías de daño a la competencia y libre concurrencia mencionadas, en la medida en que servicios o insumos necesarios estén bajo el control total o parcial de agentes integrados verticalmente, es posible que se generen incentivos a comportamientos estratégicos de éstos, con el fin de poner en desventaja a sus competidores. Es decir, los insumos pueden ser un "cuello de botella", debido a que los agentes que los controlan pueden negarse a proveerlos, encarecerlos artificialmente, o proveerlos en términos desventajosos a sus competidores.

En industrias cuya estructura está formada por un segmento poco competido y segmentos potencialmente competidos, la integración vertical puede dar lugar a conductas contrarias a la competencia. Esto es, uno o varios agentes con poder de mercado en el segmento no competido podrían hacer uso de dicho poder, por ejemplo en el mercado aguas arriba, para mediante prácticas de desplazamiento mantener su posición en ese mercado o monopolizar los segmentos potencialmente competidos, mercado aguas abajo.

Las conductas anticompetitivas pueden consistir en negar el acceso a un insumo en el segmento no competido, el cual puede ser necesario para competir en otro segmento potencialmente competido, o en encarecer el acceso a un precio excesivo o con menor calidad. Si no existen sustitutos del insumo en cuestión la negativa de acceso elimina de facto la competencia en el segmento competido que dañan al consumidor final. Cuando el acceso se proporciona de manera discriminatoria a través de precios elevados o con menor calidad, las empresas participantes en el segmento competido pueden desaparecer en el mediano o largo plazo o si se mantienen en el mercado, los efectos se pueden trasladar al consumidor final, a través de precios más elevados o de servicios de menor calidad.

Adicionalmente, cuando varios competidores entre sí controlan el acceso a un insumo necesario para la producción, distribución o comercialización de sus servicios o productos, además de los incentivos al desplazamiento de competidores, se pueden generar condiciones que relajen la competencia o que faciliten la colusión. Por ejemplo, el segmento de servicios de información crediticia ofrecido por las SICs se caracteriza por un agente predominante que acumula la mayor parte de la información crediticia de los bancos. Este agente está verticalmente integrado con algunos de los principales bancos del país, los cuales colectivamente controlan el consejo directivo. La estructura del segmento y el control del consejo directivo de la SIC predominante por parte de los bancos pueden propiciar que la información crediticia no sea usada en términos competitivos.

Por otro lado, al igual que en el caso de las integraciones verticales, la integración horizontal, o concentración entre oferentes de un mismo bien o servicio podría dar lugar a eficiencias y reducciones de costos, y eventualmente beneficiar a los consumidores. Sin embargo, bajo ciertas circunstancias la concentración podría ser contraria a la competencia. Por ejemplo, cuando el agente resultante acumula una fracción alta de la oferta del bien o servicio y existen barreras estructurales, regulatorias o conductuales a la entrada de oferentes a ese segmento. La entidad resultante de la concentración podría adquirir o incrementar su poder de mercado y ejercerlo unilateralmente en detrimento de la competencia, limitando o encareciendo el acceso al bien o servicio. Asimismo, la

existencia de un menor número de oferentes del bien o servicio podría facilitar la coordinación entre ellos para fijar precios o asignarse porciones de la demanda, entre otras conductas contrarias a la competencia.

Un ejemplo de posible desplazamiento o bloqueo de entrada a un mercado, por restricciones verticales, se deriva de la propia regulación que otorga al Infonavit y Fovissste acceso exclusivo a insumos o servicios. Estos organismos presentan ventajas competitivas en la provisión de servicios de cobranza, ya que la ley les permite de manera exclusiva descontar el cobro directamente del sistema de dispersión de pagos administrados por la seguridad social. En este caso, la propia ley a través de la exclusividad que le otorga al Infonavit y al Fovissste en el segmento de cobranza, gestión de crédito y acceso a la subcuenta de vivienda, insumos requeridos para originar créditos, crea una relación vertical que de otro modo sería inexistente, la cual excluye a competidores privados, aun cuando éstos pudieran presentar ofertas más competitivas. Adicionalmente, se observa que estos organismos tienen el mandato de otorgar subsidios implícitos a trabajadores de bajos ingresos como parte del derecho constitucional a la vivienda.

Demasiados puntos de contacto entre competidores pueden propiciar comportamientos coordinados

Los efectos coordinados son estrategias que siguen los competidores en los mercados que tienen el riesgo de mermar la competencia, lo cual puede traducirse en mayores precios o una menor cantidad de productos o servicios. Tener múltiples puntos de contacto entre agentes participantes del mismo sector, facilita el intercambio de información y la coordinación de estrategias, ya sea de manera explícita o implícita. En el primer caso, estaríamos ante una práctica anticompetitiva, por existir un acuerdo tácito entre competidores para fijar un precio, restringir la oferta, segmentar mercados o coordinar posturas en una licitación o subasta pública. En el segundo, no existe un acuerdo explícito, pero los agentes económicos competidores se comportan en un mismo sentido, evitando competir entre ellos para maximizar sus ganancias o mantenerlas en un nivel óptimo, en detrimento de los consumidores.[50]

Es importante tomar en cuenta que la regulación se puede constituir como un elemento que propicie el contacto entre competidores. Si la regulación facilita los puntos de contacto, o peor aún los propicia, puede influir negativamente en los mercados y trascender a conductas anticompetitivas que podrían traducirse en mayores precios o un menor uso o calidad de un servicio. Por tal motivo, la regulación debe evitar la creación de foros o espacios de discusión de temas que faciliten la coordinación entre competidores, a menos que este contacto sea estrictamente necesario, y tener especial cuidado en aquellas acciones de gobierno que tiendan a transparentar información que facilite el monitoreo de las acciones coordinadas.

Incremento artificial de los costos de transacción y de cambio de proveedor

En la provisión de servicios financieros el cliente tiende a incurrir en costos para cambiar de un proveedor a otro. En la medida en que estos costos sean mayores, la competencia en la provisión de servicios financieros tenderá a ser menos vigorosa porque el usuario es poco sensible a cambiar de

[50] Motta, Massimo (2009), *Competition Policy, Theory and Practice*, Boston, Cambridge University Press.

proveedor cuando las condiciones de un servicio cambian, particularmente en su precio. Aunque la existencia de dichos costos puede ser resultado de la naturaleza del bien o servicio provisto (por ejemplo, requisitos para prevención de lavado de dinero), en ocasiones la situación puede agravarse cuando dichos costos han sido inducidos por la conducta de los proveedores. Es decir, cuando son incrementados artificialmente para crear clientes "cautivos" que difícilmente responderán a la ofertas de sus competidores. Lo anterior implica que el proveedor tendrá una mayor capacidad de elevar precios o reducir la calidad de los servicios.

La estructura multiproducto del sector financiero y la tendencia a ofrecer paquetes de servicios, puede ser un obstáculo al cambio de proveedor por parte de los consumidores. La dificultad de allegarse diversos servicios (por ejemplo, transaccionales, de crédito, de ahorro e inversión) en un mismo punto (por ejemplo, sucursal) a precios competitivos podría representar un trámite engorroso para el consumidor, el cual puede decidir no realizarlo o posponerlo indefinidamente. En particular, si el costo percibido por el consumidor de cambiarse a otro proveedor (ya sea en todos los servicios o en alguno de ellos) es mayor al beneficio, el consumidor no realizará el cambio.

Algunos costos de transacción que pueden desalentar al cliente a cambiar de proveedor son: los que establezca el banco como barrera de salida (trámites y procedimientos, entre otros), los de allegarse información sobre la calidad del nuevo proveedor, los de obstaculizar la adopción de medios de pago electrónicos (por ejemplo, la domiciliación de pagos de microcréditos), los de transporte (cercanía del proveedor) para obtener servicios transaccionales del banco, los de aprendizaje sobre la operación del nuevo proveedor, entre otros.

Por ejemplo, en el caso de depósitos bancarios que los cuentahabientes registran una muy baja movilidad entre proveedores, al grado de que la mayoría los depositantes muestran un grado de respuesta muy bajo a cambios en los precios (rendimientos) ofrecidos por los bancos y otras entidades reguladas que captan ahorro. Esta baja sensibilidad a precios —junto a los costos de cambio mencionados para el cliente— dificulta el atraer usuarios a los competidores nuevos. Un cuentahabiente puede ser obligado por el oferente a emplear una cierta cantidad de tiempo a preparar documentación y acudir a una sucursal para cancelar su cuenta, además de tener que acudir a la sucursal del otro intermediario para abrir una nueva. Adicionalmente, la institución donde el cuentahabiente tiene su cuenta puede establecer obstáculos de naturaleza burocrática, como requerir documentación innecesaria, establecer procedimientos de cancelaciones deficientes o con líneas de espera en la atención.

Otro ejemplo se observa cuando un cliente incurre en costos de búsqueda por tener que desplazarse a diferentes lugares para obtener la información que necesita para poder comparar sus alternativas. En varios países, para disminuir este tipo de costos, empresas privadas o agencias de gobierno han desarrollado herramientas para facilitar la comparación y la selección de la mejor opción entre varios proveedores para los consumidores; por ejemplo, calculadoras en portales de Internet y comparativos homologados de servicios como seguros y créditos, entre otros. En México, la Condusef y Banco de México ya han diseñado varias calculadoras. Mediante este tipo de herramientas para hacer la información accesible para los clientes, se reducen los riesgos que éstos enfrentan por cambiar de proveedor financiero sin conocer plenamente todos sus atributos (calidad, transparencia de precios, entre otros).

La probabilidad de cambiarse de banco también puede ser muy baja en otros segmentos específicos del sector financiero. Un ejemplo es la práctica observada en las cuentas de nómina en las que los

trabajadores generalmente no eligen el banco en donde recibirán su sueldo y la portabilidad de dicha cuenta es prácticamente nula. Esta condición a su vez tiene un efecto en la provisión de crédito de nómina: la oferta de estos créditos de facto está condicionada a que la cuenta esté radicada en el banco en donde el trabajador recibe el pago de su salario. Otra condición que restringe la posible contratación de créditos de nómina para el trabajador es la falta de mecanismos de portabilidad, como puede ser la domiciliación de pagos, que permita que la institución que ofrece las mejores condiciones de oferta de crédito descuente de la cuenta de otro banco en donde el trabajador recibe el pago de su nómina. La domiciliación es un servicio de cobranza que ofrecen los bancos a las empresas pero que no se utiliza para cobrar créditos.

Resistencia a compartir información para mitigar el problema de información asimétrica

Uno de los supuestos económicos básicos de un sector competido es que los oferentes y demandantes conocen los precios y las calidades de los productos o servicios que intercambian. Sin embargo, los agentes económicos pueden no contar con toda la información que les permita tomar la mejor decisión. Por ejemplo, al adquirir algún producto o servicio, el comprador puede desconocer la calidad de éste o si tiene el precio más bajo del mercado. Una complicación adicional se presenta cuando los productos o servicios son heterogéneos, ya que la cantidad de información necesaria para distinguir todos los atributos de una amplia gama de productos ofrecidos es mayor. Entre mayor es la cantidad de información que se requiere recopilar antes de efectuar su compra, es más difícil o costoso para los consumidores evaluar correctamente los costos y beneficios de un producto específico frente a sus alternativas.

El hecho de contar con menos información, en caso de ser un consumidor, significa incurrir en mayores costos de transacción y de búsqueda de información, y dificultades para elegir. En este tipo de situación se dice que el agente cuenta con información "incompleta". Por otra parte, para los agentes económicos que cuentan con mayor información, en caso de ser oferentes, se les facilitan las oportunidades para obtener una mayor ventaja en una transacción en detrimento de su contraparte, es decir, pueden aprovechar la existencia de información asimétrica.

Si el consumidor no cuenta con la información suficiente sobre algún producto o servicio y enfrenta altos costos de tiempo de búsqueda, preferirá tomar su decisión con base en información incompleta.[51] Esto puede ocurrir aún si un producto fuera homogéneo, y facilitar que éste pueda venderse a diferentes precios, siempre y cuando el oferente se concentre en aquellos consumidores con mayores costos de búsqueda. O incluso, si el oferente incrementa dichos costos para distinguir a tales consumidores; por ejemplo, a través del establecimiento de requisitos o procedimientos complicados o caros para que los clientes soliciten información, levanten quejas, pidan cambios en los servicios contratados, o los cancelen totalmente.

El sistema financiero se caracteriza por ofrecer productos y servicios complejos o sofisticados para el consumidor. En algunos casos, también por ofrecer una gran variedad de productos que pudieran parecer similares. En este sentido, al ser la información un insumo muy importante para el sistema financiero, es probable que los oferentes que cuentan con más información quieran mantener su posición en el mercado y se resistan a mitigar unilateralmente el problema de la información

[51] Fernández de Castro y Duch (2003).

asimétrica, sea compartiéndola con sus rivales en el mercado o con sus potenciales clientes. Por ejemplo, los oferentes de créditos que estén mejor informados sobre la naturaleza de riesgo de un grupo de clientes, se encuentran en posibilidades de generar una oferta más alineada a las necesidades o capacidades de pago de tales clientes, lo cual puede obstaculizar la rivalidad de algún otro proveedor que no tenga la misma información.

Por su parte, un consumidor poco informado puede encontrarse en una situación de desventaja al decidir adquirir algún producto o servicio, o al momento de cambiar de proveedor. Por ejemplo, en el caso de crédito para consumo de bienes duraderos, las instituciones financieras ligadas a casas comerciales suelen disimular el costo financiero a través del precio del bien financiado, lo cual distorsionaría el cálculo del Costo Anual Total (CAT) de producto financiero. En el crédito automotriz o el crédito hipotecario tampoco es posible descartar una práctica análoga de ocultar el costo del crédito mediante los costos de los seguros asociados.

En el caso de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro, los trabajadores generalmente deciden sobre un ahorro forzoso que es fungible en el muy largo plazo, por lo que pueden enfrentar dificultades para comparar el valor presente de dicho ahorro con sus necesidades de consumo inmediato. De hecho, los datos acerca de las decisiones de cambio de Afore que toman los trabajadores muestran que esta situación ha llevado a una proporción importante de ellos a evaluar de manera equívoca que pequeños beneficios tangibles, como regalos o promociones, superan los beneficios de contar con una pensión suficiente cuando alcancen la edad de retiro. Aunado a este problema, la posibilidad de que los trabajadores sean asesorados en sus decisiones de ahorro para el retiro por promotores pagados por las afores para maximizar sus ganancias, puede impactar de manera adversa el costo fiscal del sistema de ahorro para el retiro.

Otro caso en el cual se ha identificado una resistencia de los bancos a compartir información para mitigar el problema de información asimétrica es el de los Sistemas de Información Crediticia, en los cuales son accionistas los bancos más grandes del país. La resistencia de los usuarios de mayor tamaño a compartir información con SICs de las que no son dueños y el control que estos usuarios tienen sobre la SIC que recibe sus datos, influye en la disponibilidad de información (por ejemplo, de servicios de valor agregado) y reduce la capacidad de competir del resto de los intermediarios financieros. Esta conducta implica que las instituciones pequeñas o no bancarias no disponen de datos o herramientas de análisis estadístico para tomar decisiones para originar créditos de manera eficiente, lo cual constituye una desventaja para competir con las instituciones de mayor tamaño. Esta resistencia también genera incertidumbre sobre la calidad de los datos reportados por los grandes usuarios, precisamente para mantener la asimetría de información entre los oferentes de financiamiento.

Discriminación de precios como resultado de altos costos de cambio e información asimétrica

La presencia de importantes costos de cambio del usuario, aunados al problema de información asimétrica que caracteriza a varios de los servicios y productos del sector financiero analizados, se constituye como elementos que pudieran facilitar la capacidad de un agente económico a vender un

bien o servicio de similares características a precios diferenciados. Lo anterior se denomina discriminación de precios o políticas de precios no lineales.[52]

Cuando un agente económico, por un lado, posee información acerca de la disposición al pago de diferentes clientes sobre diversos productos y, por otro lado, los clientes enfrentan costos de cambio, dicho agente puede ser capaz de segmentar al mercado en diferentes grupos de consumidores, los cuales enfrentan precios diferenciados para un mismo producto o servicio. Adicionalmente, la segmentación pudiera producirse de forma indirecta, al ofrecer distintas modalidades del bien, y dejando que los consumidores realicen su mejor elección. En la medida que un agente económico sea capaz de separar tipos de clientes y de evitar la reventa de su producto, la discriminación de precios permitirá incrementar los beneficios económicos de dicho agente.

Un ejemplo de discriminación de precios con potenciales efectos adversos a la competencia se relaciona con la gestión y distribución de fondos de inversión que forman parte de un grupo financiero. En la actualidad, prácticamente todos los fondos de inversión que son operados por algún banco son distribuidos exclusivamente por canales propios al grupo, con lo cual aprovechan su red de sucursales desarrollada y que comparten con su negocio de captación tradicional. Adicionalmente se observa que gestores independientes de fondos, difícilmente pueden acceder a los canales de distribución desarrollados por la banca, con lo cual se limita su desarrollo como potencial competidor del público ahorrador.

Incentivos de los agentes económicos a fragmentar las redes

Las entidades financieras dependen de redes para la provisión y distribución de sus productos. Adicionalmente, las plataformas formadas por las redes existentes de sucursales y cajeros se constituyen en una importante barrera para los nuevos competidores en el sector financiero, porque incrementan la inversión requerida para entrar y atraer clientes. A este respecto, algunos grandes bancos ya establecidos tienen presencia importante en las redes de sucursales; cajeros automáticos; terminales punto de venta para la aceptación de pagos con tarjetas de débito y crédito en comercios; corresponsalías con establecimientos comerciales; y en la provisión de servicios de pagos móviles.

El control de las redes más grandes y completas podría dar incentivos a los grandes bancos a evitar la interconexión e interoperabilidad y en su lugar operar redes propias separadas en lugar de redes integradas. Con esta conducta, se inhibiría el acceso de los bancos nuevos o pequeños, y otros intermediarios financieros a diversos productos y servicios y, por tanto, se podría reducir la competencia con y entre ellos.

El no permitir que otros intermediarios financieros cuenten con acceso a las redes principales establecidas podría limitar la competencia para ofrecer una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios a menores precios (por ejemplo, cuentas de depósito, cuentas transaccionales, cuentas y créditos de nómina, y/o pagos móviles). Es cierto que los desarrolladores de una red incurren en costos de inversión y desarrollo, y enfrentan riesgos al momento de conformar la masa crítica de clientes que haga viable su funcionamiento. Sin embargo, esto no debe impedir que, una vez conformada la red, se pueda compartir su uso en términos eficientes; es decir, que implique incentivos a la inversión a niveles eficientes.

[52] Varian, H. (2007), *Price Discrimination, Handbook of Industrial Organization*, Amsterdam, North Holland.

Es común que las empresas más grandes tiendan a oponerse a la apertura o compatibilidad, mientras que las más pequeñas o débiles tiendan a estar a favor.[53] Este comportamiento se identifica en varios de los servicios analizados en el estudio, como los de captación vía cuentas bancarias tradicionales y fondos de inversión. La reticencia a la apertura puede deberse a que los principales bancos comerciales consideran a sus clientes como cautivos dentro sus nichos de mercado, por lo que no les resulta atractivo compartir su plataforma. Para los principales bancos, compartir la plataforma implicaría dar entrada a competidores que tratarían de atraer a sus clientes actuales o potenciales. Sin embargo, la no compartición afecta también a otros agentes que prestan servicios en nichos no atendidos por los bancos principales. Es así que la propia dinámica del sector financiero ha afianzado a los grandes participantes y debilitado a los pequeños competidores y nuevos entrantes, de modo que en este sector se consolidó la adopción de una o varias redes dominantes.[54]

La existencia de redes dominantes puede apoyarse en el control de una tecnología, de estándares o protocolos tecnológicos, o en la ventaja que proporciona la administración centralizada de ciertas funciones de red. Por ejemplo, el control sobre los protocolos para el procesamiento de transacciones con tarjetas; o el control del procesamiento centralizado para la compensación y liquidación entre emisores y adquirentes que tienen las cámaras de compensación para pagos de tarjetas. En estos casos, la red dominante persiste, pues tiene como accionistas a los agentes con mayor actividad en los segmentos de transacciones. Estos accionistas podrían no estar interesados en la adopción de un estándar abierto, por lo que podrían restringir el uso de su plataforma al mantener un estándar propio.

En el sector financiero, por ejemplo, uno de los principales problemas de interconexión se presenta en la red de cajeros automáticos y sucursales del país. La banca tradicionalmente ha sido el único intermediario financiero autorizado para llevar a cabo operaciones de depósito y captación de ahorro del público, lo cual llevó a que se desarrollara una red de infraestructura y tecnología propiedad de bancos. La mayor parte de las operaciones que se llevan a cabo tanto en sucursales como en cajeros automáticos son "mismo banco" en vez de "interbancarias"; es decir, conciernen más a operaciones entre cuentas que residen dentro del mismo banco que entre bancos distintos. Más recientemente, los bancos también han sido las primeras instituciones a las que se les ha permitido formar corresponsalías con establecimientos comerciales para ampliar los puntos de atención a los usuarios de servicios financieros, lo cual a su vez ha propiciado que los bancos ya establecidos sean los que desplieguen las redes de corresponsales más grandes.

IV. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

Como resultado del trabajo de investigación realizado por la Cofece, y sujeto a las consideraciones anteriores y en cumplimiento del mandato de la reforma financiera, a continuación se exponen las recomendaciones específicas para promover la competencia y libre concurrencia, y el desarrollo

[53] López, J. y Arroyo, J. (2006), "Externalidades de red en la economía digital: una revisión teórica", *Economía Industrial*, núm. 361, en línea [http://www.mityc.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/361/1externalidades.pdf].

[54] El fenómeno de que una sola tecnología se afiance como la dominante en un sector se denomina "todo para el ganador" (*winner takes all*).

eficiente de diversos servicios financieros, así como la problemática que se pretende atender con cada recomendación y su idoneidad para lograrlo.

El fin último de las recomendaciones es incidir favorablemente en la libre competencia y concurrencia, así como en el funcionamiento eficiente de los mercados financieros. Para ello es necesario considerar las estructuras de mercado y las conductas asociadas a esa estructura; de estas últimas resultan particularmente relevantes aquellas que puedan afectar negativamente el proceso de competencia y la eficiencia. Dichas conductas se relacionan con seis elementos en que la legislación de competencia atiende el mandato de fomento a la libre competencia y concurrencia, y el funcionamiento eficiente de los mercados, a saber:

A. Evitar desplazamiento o impedimento de acceso de competidores a los mercados financieros. Son propuestas de mejora del marco normativo que pretenden inhibir o reducir los incentivos de los agentes económicos para desplazar o impedir el acceso de competidores a los mercados financieros. En el diseño de dichas recomendaciones se consideraron las estructuras de mercado preponderantes en el sector financiero y la necesidad de incidir en las conductas de los agentes económicos inherentes a esa estructura para efectos de compartir o acceder a redes en condiciones donde los incentivos son a la fragmentación; mejorar la información donde prevalece información asimétrica; o evaluar y en su caso ajustar el marco normativo para desincentivar o inhibir conductas de desplazamiento o impedimento de acceso a los mercados.

B. Reducir riesgos de efectos coordinados anticompetitivos entre competidores. Son recomendaciones tendientes a inhibir conductas de coordinación entre agentes económicos que dañan la competencia y la eficiencia en los mercados financieros, o evitan que competidores lleven a cabo actos disruptivos para reducir precios, o ampliar y mejorar la calidad de servicios en beneficio de los usuarios. Estas recomendaciones son particularmente importantes en el sector financiero, debido principalmente al amplio número de puntos de contacto que tienen los competidores, las barreras a la entrada para nuevos entrantes a ciertos segmentos, y a los altos costos de cambio de los usuarios que propician la fragmentación de los mercados.

C. Reducir barreras a la competencia. Son recomendaciones que se centran fundamentalmente en mejoras al marco normativo para inducir un mayor número de participantes en los mercados financieros, sin que ello signifique poner en riesgo el logro de otros objetivos de política económica.

D. Prevenir y eliminar restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Son un amplio número de recomendaciones que tiene como propósito: (i) mejorar la información para que oferentes y demandantes puedan tomar mejores decisiones; y (ii) perfeccionar la regulación o la intervención del Estado en los mercados financieros para obtener las mayores ganancias en eficiencia o impacto de los recursos fiscales.

E. Aumentar la efectividad para sancionar posibles conductas violatorias de la LFCE. Son recomendaciones tendientes a mejorar el monitoreo, la información y el análisis de los mercados financieros, así como para establecer mecanismos de coordinación entre la Cofece y los reguladores sectoriales, para efectos de prevenir, detectar y, en su caso, sancionar oportunamente posibles actos violatorios de la LFCE.

Con base en esos seis elementos se clasificaron las siguientes recomendaciones, en las que se identifica, respecto de cada una de ellas, la problemática que se pretende atender y la idoneidad de la medida propuesta.

A. Evitar desplazamiento o impedimento de acceso de competidores a los mercados financieros.

En materia de regulación prudencial

Problemática identificada:

Si bien una regulación prudencial más rigurosa es consistente con el objetivo de preservar la estabilidad del sistema, las cargas operativas y de supervisión no necesariamente son proporcionales al riesgo; lo cual afecta en mayor medida a las instituciones de menor tamaño.

Idoneidad:

En atención a esta problemática, la opinión de expertos del Banco Mundial, así como mejores prácticas internacionales (EE.UU. y Unión Europea), sugieren una supervisión proporcional a la complejidad de cada institución y su contribución en el riesgo sistémico para mitigar las asimetrías que pueda generar la regulación prudencial.

Recomendación 1:

Asegurar que las cargas operativas y/o de supervisión de las entidades financieras sean proporcionales a cada tipo de institución, lo cual debe considerar el perfil de riesgo de las instituciones, así como la complejidad, alcance y escala de su actividad.

En materia de sistemas de pagos de bajo valor (cajeros automáticos)

Problemática identificada:

La banca múltiple prácticamente ha sido el único intermediario autorizado para operaciones de depósito y ahorro, lo que condujo a que se desarrollara una red de infraestructura, fundamentalmente puntos de atención (cajeros y sucursales) y tecnología, propiedad de la banca comercial. Éste es un costo difícil de replicar para otros intermediarios, inclusive para los bancos comerciales de reciente autorización. Por otra parte, hay duplicación de infraestructura en áreas muy pobladas y muy baja cobertura en áreas de menor densidad. Asimismo, el sistema de cajeros automáticos está fragmentado ya que los cuentahabientes usan principalmente cajeros de su propio banco, porque resulta muy caro retirar dinero en cajeros que no son propiedad de su banco. Las tarifas por retiro interbancario están en su mayoría entre 20 y 35 pesos (el rango completo va de 8 y 40 pesos). No hay una presencia significativa de operadores de cajeros independientes en este momento.

Idoneidad:

Al respecto, Banxico y CNBV pueden establecer reglas tarifarias que permitan reducir las distorsiones descritas en el uso de cajeros automáticos, en particular el bajo uso interbancario de los cajeros.

Recomendación 2:

Garantizar el acceso a la infraestructura de cajeros automáticos en condiciones no discriminatorias, con cargos de acceso entre bancos que estén basados en costos incrementales de largo plazo y promover esquemas tarifarios que reduzcan el diferencial de cobros a los usuarios entre cajeros de diferentes bancos. Para ello se deberá: (i) establecer un esquema tarifario de no cobro mutuo hasta un cierto nivel de desbalance entre bancos por el acceso a la infraestructura de sus pares con los cargos adicionales cobrados al costo incremental de largo plazo de la infraestructura a utilizar, tomando en cuenta el costo de capital y operación de una red eficiente representativa; (ii) eliminar la comisión por retiro en cajero ajeno que cobra el dueño del cajero (surcharge); (iii) establecer un esquema de transición que permita alcanzar la competencia en los cobros por el uso de cajeros por parte de los bancos emisores; y (iv) mantener el actual nivel de transparencia en el cobro de comisiones (aviso que recibe el tarjetahabiente antes de autorizar la transacción en el cajero automático).

En materia de transferencias electrónicas, pagos móviles, sistemas de pagos, depósitos en entidades reguladas y corresponsales

Problemática identificada:

Actualmente, para participar en la cámara de compensación de Cecoban es necesario ser banco accionista o acceder a través de uno, esto puede constituir una barrera para entidades no bancarias en la provisión de servicios de domiciliaciones y cheques para el caso de instituciones de crédito.

Idoneidad:

Permitir el acceso abierto en condiciones y términos razonables y no discriminatorios a las plataformas de los sistemas de pagos puede generar mejores condiciones de competencia en la participación de instituciones bancarias y no bancarias que podrían además ofrecer un mayor rango de servicios a sus clientes. Además, en la reforma financiera se autoriza a las Sofipos a celebrar operaciones y prestar servicios a sus clientes por medios electrónicos, para lo cual requerirán de acceso a los sistemas de pagos.

Recomendación 3:

Revisar el esquema de acceso a Cecoban, en términos de precios de entrada y requisitos, para facilitar el acceso de los distintos intermediarios financieros a los servicios de domiciliación y de cámara de compensación de cheques.

En materia de pagos móviles (1)

Problemática identificada:

En relación a la red de pagos móviles, se percibe un riesgo de discriminación de acceso dado que una de las redes de pagos móviles opera con la telefónica preponderante. Existe la posibilidad de que los operadores de telecomunicaciones limiten o encarezcan el acceso de las instituciones financieras interesadas en ofrecer pagos móviles, o bien, que las instituciones financieras limiten el acceso a sus plataformas de pagos móviles a uno o pocos operadores de telecomunicaciones.

Esta situación, en parte, se pretende atender con la regulación recientemente emitida por el Banco de México respecto a la obligación para los intermediarios financieros de no condicionar el servicio de pagos móviles a un proveedor de servicios de telefonía específico.

Idoneidad:

En las modificaciones a la Circular 3/2012 de Banco de México que entrarán en vigor el 7 de noviembre de 2014, se prevé la obligación para los intermediarios financieros de no condicionar el servicio de transferencias electrónicas mediante dispositivos móviles a un proveedor de servicios de telefonía específico. De manera complementaria, permitir el acceso abierto en condiciones y términos razonables y no discriminatorios a la plataforma de telefonía móvil puede generar mejores condiciones de competencia en el servicio de pagos móviles ofrecidos por los intermediarios financieros.

Recomendación 4:

Establecer la obligación a los operadores de telecomunicaciones de proveer el servicio de comunicación bidireccional segura, en particular para la operación de transferencias con teléfonos móviles que sólo pueden transmitir mensajes cortos, a cualquier procesador o intermediario financiero que lo solicite; de la misma manera en que los intermediarios financieros que ofrecen el servicio de pagos móviles estarán obligados a que dicho servicio se preste en la plataforma de cualquier operador de telecomunicaciones.

En materia de pagos móviles (2)

Problemática identificada:

Uno de los principales problemas del esquema de operación actual del servicio de pagos móviles es la falta de interoperabilidad entre las plataformas de los bancos. Al respecto, Banxico emitió a finales de 2013 regulación sobre cámaras de compensación de pagos móviles que prevé el uso del SPEI para la liquidación de los pagos para facilitar la interoperabilidad, tomando en cuenta que la mayoría de los intermediarios financieros ya cuentan con acceso a este sistema. Sin embargo, las plataformas de pagos móviles siguen operando de manera cerrada; es decir, solo operan entre cuentas de clientes dentro del mismo banco que ofrece el servicio. Además, esta autoridad de competencia tiene preocupación sobre la posibilidad de que por el envío y/o recepción del pago en los dispositivos móviles, la empresa telefónica o los bancos generen cobros adicionales a los usuarios.

Idoneidad:

La existencia de un sistema de pago abierto a todos los bancos e instituciones financieras que puedan prestar el servicio es un aspecto que permitirá explotar las economías de red del sistema, mientras más aceptantes de pagos móviles existan, más atractivo será el servicio para los usuarios. Para ello es necesario evitar que las plataformas sean cerradas o se obstaculicen las transacciones entre clientes en función del origen.

Recomendación 5:

Evaluar la efectividad de la regulación sobre interoperabilidad de transferencias a través de dispositivos móviles emitida por el Banco de México, dos años posteriores a su entrada en vigor y, en su caso, hacer las correcciones pertinentes.

En materia de Sociedades de Información Crediticia (1)

Problemática identificada:

La propiedad y control de Buró de Crédito está en manos de los principales bancos del país, quienes poseen el 70% de las acciones. Estos bancos otorgan más del 85% del crédito en los segmentos de vivienda, consumo, o empresarial. Bajo la regulación actual, los consejos directivos de cada SIC podrían tomar decisiones en función de los intereses de sus accionistas, no necesariamente en favor del funcionamiento eficiente del sistema de información crediticia. La reticencia de los bancos de mayor tamaño a compartir información con otras instituciones de crédito podría manifestarse en una calidad insuficiente de los datos o del servicio, o en decisiones de la SIC que limiten la compartición.

Idoneidad:

La compartición de las bases de datos positivos y negativos entre ambas SICs reduciría el poder de la administración de una SIC para influir sobre las condiciones de venta y precios de los reportes. Dado que ambas SICs tendrían la misma base de datos, se daría más competencia y la diferenciación se daría en base a la recolección de información de entidades no bancarias. Para que esta medida tenga el efecto deseado es necesario tener en cuenta dos aspectos adicionales: primero, vigilar que bancos asociados a entidades comerciales o a Sofomes reguladas no evadan esta obligación; y segundo, revisar las tarifas de intercambio vigentes, ya que las reglas actuales sobre reportes consolidados y compartición de información negativa se aplicarían solamente a datos originados por usuarios no bancarios. De resultar insuficiente esta medida, se recomienda evaluar otro esquema de intervención (por ejemplo crear un buró público).

Al respecto Banco de México está elaborando una Circular que, entre otras cosas, establece requisitos de calidad de la información que se reporta a las SICs, los cuales serían aplicables a entidades reguladas por Banxico, incluyendo Infonavit, Fovissste e Infonacot.

Recomendación 6:

Ajustar el marco normativo y operativo para, entre otras cosas, establecer para los bancos la obligación legal de proporcionar su información crediticia, negativa y positiva, a todas las SICs autorizadas en igualdad de condiciones y con estándares de calidad aceptables.

Revisar la justificación de descuentos pronunciados por volumen en los servicios de consultas que las sociedades de información crediticia ofrecen a sus usuarios del sistema financiero. En caso de no encontrar justificaciones económicas concretas para la existencia de una curva pronunciada de descuentos de tarifas minoristas por parte de las sociedades de información crediticia, regular directamente las tarifas minoristas que cobran las sociedades de información

crediticia a niveles que no permitan el otorgamiento injustificado de descuentos por volumen, o la discriminación explícita de agentes económicos en igualdad de condiciones.

En materia de Sociedades de Información Crediticia (2)

Problemática identificada:

Los bancos pequeños enfrentan limitaciones para competir de manera efectiva en productos específicos (riesgo-tasa) para segmentos de la población contra los bancos que tienen bases de datos de clientes extensas. La ley no define claramente los derechos de propiedad de las SICs, los usuarios o los clientes sobre los datos, por lo que existe incertidumbre legal sobre la posibilidad de revender o utilizar los datos, garantizando la confidencialidad de datos personales, para la provisión de servicios de valor agregado.

Idoneidad:

En otros países, los servicios de valor agregado son una parte importante de los ingresos de las SICs, por lo que existe un potencial de expansión de estos servicios en México. La utilización más eficiente de los datos para elaborar servicios de valor agregado permitiría a empresas y bancos tener acceso a herramientas y modelos de análisis más precisos en igualdad de condiciones respecto a bancos grandes.

Recomendación 7:

Emitir lineamientos para que las SICs, respetando los principios de anonimidad de la información, ofrezcan su base de datos anónima entre SICs y a terceros en condiciones de generar servicios de valor agregado, tales como instituciones académicas o empresas especializadas en explotación de grandes bases de datos, con el propósito de fomentar la competencia en los servicios de valor agregado ofrecidos por las propias SICs.

En materia de Sociedades de Información Crediticia (3)

Problemática identificada:

En las condiciones actuales, la información de entes públicos no está disponible para los potenciales otorgantes de crédito. Lo anterior reduce la eficacia del sistema en su conjunto en cuanto a reducir las asimetrías de información. Como consecuencia, se reducen las posibilidades de obtención de crédito de los que han tenido un crédito o comprado servicios de dichos entes públicos.

Idoneidad:

Incluir en las bases de datos de cualquier SIC información sobre los pagos realizados a entes públicos es una práctica relativamente reciente que se ha adoptado en países como Australia y Nueva Zelanda, y que se discute en EE.UU. La incorporación de datos de entes públicos haría más completa la información en el sistema de información crediticia y ayudaría a que más personas cuenten con un historial para solicitar crédito.

Recomendación 8:

Emitir normas que aseguren la provisión de bases de datos a cualquier SIC sobre pagos realizados a entes del gobierno (contribuciones a Infonavit y Fovissste entre otros servicios).

En materia de crédito a empresas

Problemática identificada:

Mucho del crédito a empresas requiere de garantías. Por esta razón, la reforma financiera contempla medidas tanto para mejorar el régimen para la constitución y ejecución de garantías como para fortalecer el papel de la banca de desarrollo. Otro problema importante es que las Mipymes solventes con limitaciones de historial crediticio (información sobre su historial de pago) carecen de acceso a financiamiento/capital de inversión.

Idoneidad:

Es deseable aumentar la disposición de crédito para las Mipymes con proyectos productivos solventes y sin garantías reales. Las medidas para darles visibilidad en las SICs, entre los intermediarios financieros que cuentan con los métodos y procesos de evaluación crediticia adecuados para su atención, pueden complementarse con una plataforma que centralice la información sobre las opciones de los intermediarios financieros que ofrecen estos servicios con el objeto de disminuir los costos de búsqueda, dado que la oferta está segmentada.

Recomendación 9:

Propiciar el desarrollo y, en su caso, regulación de plataformas electrónicas para inversión de capital y de financiamiento bancario de proyectos productivos donde se publiquen las necesidades de capital y financiamiento de micro y pequeñas empresas y se reciban ofertas de financiamiento y de coinversión de instituciones financieras interesadas en sus proyectos.

En materia de fondos de inversión

Problemática identificada:

Los Fondos de Inversión (FI) instrumentan políticas de diferenciación de precios (comisiones y cuotas en fondos multiseries) por tipo de canal de distribución (propio vs. externo) con posibles riesgos anticompetitivos al: (i) no explicarse dicha diferenciación por regímenes fiscales de los inversionistas ni por monto invertido; (ii) existir el riesgo de doble cobro por un mismo servicio; y (iii) prevalecer la poca transparencia en toda la cadena de cobro de comisiones. Lo anterior puede contribuir a explicar el difícil surgimiento de nuevos proveedores independientes (gestores, distribuidores y asesores independientes) y la pobre gestión de riesgo-rendimiento identificada por la autoridad del sector.

Idoneidad:

Mientras que en México cerca de la totalidad de los FI operados por un grupo financiero son distribuidos por canales propios, la evidencia internacional apunta a un uso moderado de canales propios de distribución, lo cual favorece a una mejor calidad en el servicio de inversión. La nueva Ley de Fondos de Inversión identifica estos problemas y busca acotarlos; sin embargo prevalece la práctica.

Recomendación 10:

Garantizar neutralidad y trato no discriminatorio en la promoción y cobro de los servicios de operación y distribución entre FI propios y de terceros mediante: (i) cobros no diferenciados ni duplicados; (ii) impulsar la figura de asesor independiente acreditado por la CNBV; (iii) transparentar catálogos sobre atributos riesgo-rendimiento y alinearlos al perfil del cliente (razonabilidad de la recomendación). Asimismo, evaluar en dos años después de la entrada en vigor de la regulación secundaria de la Ley de Fondos de Inversión los efectos del criterio de razonabilidad entre otros aspectos, en la composición de la colocación de fondos propios y de terceros, y en su caso hacer las adecuaciones necesarias.

En materia de seguros (1)

Problemática identificada:

La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) cuenta con una base de datos del historial de riesgos de los clientes de seguros (accidentes, enfermedades y daños) que se utiliza principalmente para prevenir fraudes a las entidades aseguradoras y sólo de forma limitada para realizar mediciones actuariales que reflejen el perfil de riesgo de cada usuario. Por ello, estos datos no necesariamente repercuten sobre el precio de las pólizas y/o en el desarrollo de nuevos productos más acordes con las necesidades de los potenciales clientes.

Idoneidad:

En países como EE.UU., Australia y el Reino Unido, existen burós de riesgo (administrados por agentes distintos a las aseguradoras y/o asociaciones de instituciones de seguros) que permiten a las aseguradoras observar el historial de riesgo de potenciales clientes para realizar cálculos actuariales más acertados y mitigar problemas de riesgo moral y selección adversa. A su vez, ofrecen servicios de valor agregado a los consumidores, dando estimados de pólizas para los distintos seguros, dependiendo de su historial de riesgo, evitando cargos excesivos de parte de las aseguradoras. Cabe señalar que la información sobre siniestralidad que las aseguradoras deben entregar a los burós de riesgo debe ser considerada como un bien público.

Recomendación 11:

Crear un buró de riesgos, que sea independiente en propiedad y operación de las empresas aseguradoras y al que éstas estén obligadas a proveer de información, y que sirva como un mecanismo que permita a las aseguradoras hacer cálculos actuariales más acertados de las pólizas que ofrecen a los usuarios considerando sus perfiles de riesgo.

B. Reducir riesgos de efectos coordinados anticompetitivos entre competidores.

En materia de riesgo sistémico

Problemática identificada:

El plazo de tres días que prevé la Ley de Instituciones de Crédito, dentro del mecanismo general para la resolución mediante liquidación bancaria o liquidación judicial (previa extinción de capital), es insuficiente para que la Autoridad de Competencia realice un análisis de las implicaciones de dicha concentración en la estructura del mercado y su funcionamiento eficiente, y además podría limitarla en el ejercicio de sus facultades para corregir los problemas de competencia que se pudieran generar.

Idoneidad:

La Autoridad de Competencia requiere contar con mecanismos que permitan equilibrar el ejercicio pleno de sus funciones y el mandato establecido en el artículo 28 de la CPEUM, con las acciones que se deban tomar para salvaguardar la integridad del sistema financiero.

Recomendación 12:

Modificar el marco regulatorio para permitir que en situaciones de resolución de una entidad financiera, las autoridades competentes para resolverlas puedan tomar las decisiones sin necesidad de que la Cofece se pronuncie al respecto. Lo anterior, sin perjuicio de que la Cofece pueda tomar las medidas necesarias con base en su mandato y funciones para erradicar conductas anticompetitivas y barreras a la competencia.

En materia de sistemas de pagos de bajo valor (pagos con tarjetas de crédito y débito) (2)

Problemática identificada:

Es posible que los tarjetahabientes enfrenten dificultades para trasladar sus saldos deudores a un producto con un banco distinto que le ofrezca mejores condiciones, ya que hay una baja movilidad de clientes de tarjetas de crédito entre bancos. Según un estudio de Banxico, sólo 5% de los clientes cambiaron de emisor entre 2011 y 2012. Por otra parte, no es claro que los bancos compitan, a través de la tasa de interés, en la atracción de clientes con deudas más caras que mantengan con otros participantes, ya que las opciones para la portación de crédito o transferencia de balance son limitadas y tiende a ser una estrategia focalizada que solo algunos emisores utilizan con sus clientes.

Idoneidad:

En la Reforma Financiera, a través del artículo 10 Bis 1 de la LTOSF, se prevén condiciones para facilitar la portabilidad, como permitir que la terminación del contrato pueda realizarse en cualquier momento y que la deuda a cancelar sea pagada a través de un crédito con otra entidad, la cual podrá realizar los trámites de transferencia en nombre del cliente. Sin embargo, aún está pendiente la emisión de reglas para su implementación.

Recomendación 13:

Evaluar en dos años las reglas que se emitan sobre portabilidad de crédito, en relación a su efectividad para facilitar la sustitución de acreedor y la reducción de los costos de cancelación no monetarios en tarjetas de crédito. Para ello, debe hacerse una evaluación de la situación actual que sirva como punto de referencia.

En materia de transparencia

Problemática identificada:

En general, los usuarios podrían estar enfrentando dificultades en el proceso de elección de productos financieros por información limitada o compleja, que no facilita la comparación de los productos disponibles y reduce la competencia.

Un caso se tiene en la oferta de crédito automotriz, en la cual prevalecen fallas de información para el cliente, lo cual le puede propiciar una transacción desfavorable. Por ejemplo, que dicha asimetría posibilite una estrategia de empaquetamiento en ventas de crédito-seguros en el piso de venta de los automóviles. Lo anterior, aunado al hecho de que en México existen muy pocas plataformas de comparación de precios y pólizas para orientar la compra de seguros a los consumidores.

En la provisión del seguro para el retiro, los trabajadores son en general insensibles al nivel de las comisiones y rendimientos que inciden sobre su ahorro. Un factor que contribuye a esta insensibilidad es que los indicadores de rendimiento neto de las Afores son particularmente complicados de analizar. Esta condición se ve reforzada por el bajo nivel de educación financiera que prevalece actualmente.

Si bien Condusef y Banco de México ya ofrecen calculadoras de comparación para diversos productos financieros, éstas pueden perfeccionarse. Por ejemplo, en las calculadoras de créditos hipotecarios de los sitios de ambas instituciones no se incorporan los créditos del Infonavit y Fovissste, lo que acota las posibilidades de comparación para el consumidor. También se observa que los resultados de la Ganancia Anual Total ("GAT") que arroja el simulador de Condusef no muestran todas las opciones de ahorro e inversión, pues se enfoca en la banca múltiple. Por otro lado, no existe un indicador homologado de costos/beneficios asociados a cuentas transaccionales.

Idoneidad:

La utilización de herramientas electrónicas para la comparación de productos reduce asimetrías de información y costos de búsqueda para el consumidor. En particular, la creación y publicación de un indicador homologado de los costos/beneficios de adquirir los distintos productos transaccionales, reduciría la brecha de información y los costos de búsqueda. Adicionar valores absolutos en los comparativos de comisiones también incrementaría la comparabilidad de los distintos productos de una forma clara y sencilla para los usuarios.

Recomendación 14:

Ampliar los servicios de Condusef para: (i) incorporar valores expresados en pesos, además de porcentajes, en el comparativo de comisiones y requisitos en servicios bancarios; (ii) establecer plataformas de comparación de precios de créditos y seguros que funcionen en línea; dichas comparaciones también deberán ser difundidas en los sitios de internet de los intermediarios; (iii)

establecer mecanismos de subastas de créditos y seguros en línea en los cuales se deberá incluir la información de comparativos referida en el numeral (ii); (iv) consolidar la información comparativa que incluya a todos los intermediarios financieros en una única plataforma; (v) desarrollar indicadores que permitan comparar los costos integrales de las distintas cuentas transaccionales; dichos indicadores deberán tener asociados al menos un paquete de servicios; (vi) establecer mecanismos de transparencia sobre el costo del crédito hipotecario de todos los intermediarios públicos y privados; y (vii) mejorar la calidad de la educación financiera.

En materia de crédito al consumo y la vivienda

Problemática identificada:

Existe limitada movilidad por parte de los acreditados para cambiar entre oferentes de crédito al consumo (por ejemplo, nómina) y de crédito hipotecario. Los acreditados están atados a términos de contratación desventajosos, como altas tasas de interés o comisiones o condiciones inflexibles de plazo o formas de pago.

Idoneidad:

A través de una plataforma electrónica pueden reducirse los costos de búsqueda de los acreditados y los costos de transacción de los oferentes derivados de las asimetrías de información. Esto promovería una mayor oferta de crédito bajo condiciones más atractivas para los demandantes.

Recomendación 15:

Propiciar el desarrollo y, en su caso, regulación de plataformas electrónicas para créditos al consumo y a la vivienda donde, por un lado, los consumidores manifiesten sus necesidades de financiamiento y den autorización para que sus historiales crediticios puedan ser consultados en las SICs y, por el otro lado, los intermediarios financieros envíen sus ofertas de financiamiento.

En materia de crédito de nómina

Problemática identificada:

En la actualidad es prácticamente nula la movilidad de clientes entre proveedores de cuentas de nómina, pese a contemplarse la portabilidad en la Ley (artículo 18 de la LTOSF). Esta condición tiende a limitar la competencia interbancaria en este segmento de crédito.

Idoneidad:

La reforma a la LTOSF establece el mecanismo para que las instituciones financieras realicen la transferencia de su contraparte en nombre del cliente. Sin embargo, se encuentra pendiente la emisión de la regulación secundaria que permita hacerla efectiva.

Recomendación 16:

Emitir la regulación secundaria que permita hacer efectiva la portabilidad de nómina, contemplada en la reforma financiera, al banco en donde radicará la "cuenta eje" de depósito, permitiendo que la entidad receptora del pago realice el proceso de transferencia de los recursos

a solicitud del trabajador, mientras que la institución de origen tendría la obligación de transferir los recursos o pagos a la entidad financiera de elección del trabajador (sin barreras adicionales).

En materia de crédito hipotecario (1)

Problemática identificada:

Trasladar la garantía hipotecaria entre oferentes resulta oneroso e inhibe el refinanciamiento de créditos. La subrogación de hipotecas como estaba prevista en la Ley anterior no tuvo el efecto deseado por los costos de transacción elevados. La reforma financiera busca atender lo relacionado con la subrogación de hipotecas. Sin embargo, existen otros trámites relacionados con hipotecas y con registro público que continúan siendo onerosos en lo general.

Idoneidad:

La reforma financiera establece que la inscripción del folio electrónico, tanto del acreedor subrogante como del subrogado, asociado a los documentos de la transacción por parte de un fedatario público será sin costo. Por ello, una mayor portabilidad de las hipotecas contribuirá a elevar la competencia en este segmento y podría reducir las tasas de interés. Sin embargo, es necesario cuidar que otros trámites relacionados con las hipotecas y con los registros públicos sean provistos a un bajo costo.

Recomendación 17:

Independientemente de lo establecido en la reforma financiera en materia de la subrogación de hipotecas, promover una reforma uniforme en la legislación civil de las entidades federativas para llevar a cabo, de manera homogénea y a un bajo costo, cualquier trámite relacionado con hipotecas, sus modificaciones, así como los trámites ante los registros públicos de la propiedad.

En materia de puntos de contacto

Problemática identificada:

Tener puntos de contacto entre agentes participantes del mismo sector puede debilitar la competencia al facilitar el intercambio de información y la coordinación de estrategias, ya sea de manera explícita o implícita. Es importante tomar en cuenta que la regulación se puede constituir como un elemento que propicie el contacto entre competidores. Si la regulación facilita los puntos de contacto, o peor aún los propicia, puede influir negativamente en los mercados y trascender a conductas anticompetitivas que podrían traducirse en mayores precios o un menor uso o calidad de un servicio.

Idoneidad:

La regulación debe evitar la creación de foros o espacios de discusión de temas que faciliten la coordinación entre competidores, a menos que este contacto sea estrictamente necesario, y tener especial cuidado en aquellas acciones de gobierno que tiendan a transparentar información que facilite el monitoreo de las acciones coordinadas.

Recomendación 18

Revisar todos los puntos de contacto entre competidores y mantener únicamente los indispensables para la operación del sistema financiero.

En materia de seguros (2)

Problemática identificada:

La información proporcionada por la CNSF contiene evidencia que apunta a la existencia de sobreprecios en el ramo de los seguros ligados a crédito (automotriz e hipotecario) al momento de comparar el precio de pólizas de seguros que no se encuentran ligados a algún crédito con aquellas que sí lo están. En este sentido, el consentimiento expreso del cliente para adquirir el seguro no garantiza que se detengan las ventas atadas de seguros ligados a crédito con su consecuente efecto de precios altos.

Idoneidad:

Al respecto, se tienen identificados esquemas competitivos que pudieran ser adaptados para el caso de México, a fin de proteger a los consumidores de precios excesivos en este tipo de seguros. En Chile, por ejemplo, se lleva a cabo la licitación de la compañía aseguradora por parte de la institución que otorga el crédito, como un mecanismo para inhibir ventas "atadas" y reducir los sobreprecios en los seguros ligados a créditos, lo cual ha generado una caída de alrededor del 60% en el precio de seguros de garantía de pago ligados a créditos hipotecarios.

Recomendación 19:

Revisar la regulación para establecer mecanismos que obliguen a los intermediarios financieros a proporcionar a los demandantes de crédito (automotriz e hipotecario, principalmente) la alternativa de adquirir un seguro económico que cumpla con las condiciones mínimas para que sea aceptado por un tercero como garantía (seguro base). En los créditos de mediano y largo plazo, podría abrirse la posibilidad de que los usuarios cambien de aseguradora durante el periodo de crédito (por ejemplo, un año).

En materia de seguros (3)

Problemática identificada:

En el ramo de los seguros a la medida o personalizados, la naturaleza de los contratos (actuarialmente complejos) genera que éstos solo puedan distribuirse a través de agentes de seguros lo cual origina poca flexibilidad y dinamismo, y puede ocasionar rigideces a la competencia. La Ley de Seguros ya contempla la creación de contratos de adhesión como instrumentos alternativos a los contratos personalizados de seguros que se pueden distribuir a través de otros canales.

Idoneidad:

Los contratos de adhesión son pólizas previamente establecidas y con un alto grado de estandarización, que en muchas ocasiones no requieren una minuciosa evaluación actuarial. Por ende, su otorgamiento y su renovación no requieren de la participación de un agente de seguros. El fomento de estos instrumentos enfocado en la creación de coberturas básicas de diversa índole

puede contribuir a una mayor penetración de los seguros en México (un ejemplo reciente es el seguro de responsabilidad civil obligatorio para los automovilistas que circulan en las autopistas).

Recomendación 20:

Impulsar el desarrollo de pólizas de seguro estandarizadas enfocadas a coberturas básicas (contratos de adhesión), a través de la obligación para los intermediarios financieros de ofrecerlas.

C. Reducir barreras a la competencia.

En materia de requisitos para la constitución y operación de entidades

Problemática identificada:

Las Leyes de Instituciones de Crédito, para Regular las Instituciones Financieras, de Fondos de Inversión, de Ahorro y Crédito Popular, del Mercado de Valores, de Uniones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y para Regular las Sociedades de Información Crediticia, establecen diversos requisitos documentales para el análisis de los procedimientos de constitución y operación de diversas entidades financieras, que incluyen diversas disposiciones que dotan de gran discrecionalidad a las autoridades o a través de disposiciones de carácter general.

Asimismo, algunos de los requisitos específicos en la legislación financiera implican que se acredite la honorabilidad, historial crediticio y de negocios de los accionistas. Estos términos pueden tener connotaciones subjetivas y se prestan a discrecionalidad.

Idoneidad:

Para reducir costos de entrada, es importante que tomen medidas para restringir el uso indebido de las facultades discrecionales de los reguladores para pedir información adicional, para que no se prolonguen los procedimientos innecesariamente. De igual forma, debe hacerse patente que la solicitud de información adicional resulta relevante y pertinente para el análisis de la solicitud de autorización, para no desincentivar la entrada de nuevos competidores a esos sectores.

Asimismo, existen otros controles en lugar de la comprobación de la honorabilidad que garantizan la procedencia de los recursos utilizados para constituir una entidad financiera y para evitar poner en riesgo los recursos de los inversionistas o cuentahabientes. Estos requisitos son más objetivos (por ejemplo, constancia de no quiebra) y se apegan a las mejores prácticas internacionales (*Global Financial Development Report* del Banco Mundial, 2011).

Recomendación 21:

Llevar a cabo la revisión de los requisitos y trámites para la constitución y operación de intermediarios financieros conforme la metodología de la Cofemer, con el propósito de simplificar y mejorar las condiciones de acceso a los mercados, considerando evitar que los requisitos entorpezcan el procedimiento de autorización.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO
Sector Financiero
REC-001-2014
Acuerdo CFCE-150-2014

En materia de fideicomisos (1)

Problemática identificada:

La actividad fiduciaria de cualquier tipo solo puede ser llevada a cabo por instituciones de crédito, conforme a la normativa de la materia; asimismo, otras instituciones financieras no bancarias pueden ser fiduciarias solo en las actividades que le son propias. En este sentido, existen barreras a la entrada para que agentes económicos no pertenecientes al sistema financiero puedan proveer servicios fiduciarios.

Idoneidad:

La actividad fiduciaria se caracteriza principalmente por la confianza. Sin embargo, las instituciones financieras no son las únicas que pueden ofrecer dicho atributo a los fideicomitentes. Agentes distintos de los financieros, pueden fungir como fiduciarios con la debida regulación, por ejemplo, notarios, siempre y cuando se les considere agentes económicos y ofrezcan sus servicios a precios razonables. La experiencia de otros países muestra que no es necesario ser una institución financiera para ser fiduciarios de fideicomisos no financieros. Una medida similar en el mercado nacional puede promover el ingreso de nuevos agentes a la actividad fiduciaria no financiera, y de ese modo contribuir a una mayor profundidad de los servicios fiduciarios de carácter patrimonial.

Recomendación 22:

Evaluar la conveniencia de permitir a otros agentes económicos actuar como fiduciarios de aquellos fideicomisos que no sean financieros (fideicomisos patrimoniales o familiares)

En materia de sistemas de pago de bajo valor (pagos con de tarjetas de crédito y débito) (3)

Problemática identificada:

Actualmente, la emisión y la adquirencia de tarjetas ya no están limitadas a la figura de banca múltiple lo que significa una reducción en las barreras regulatorias para entrada a este segmento. Sin embargo, no se ha observado la entrada de nuevos participantes bancarios o no bancarios interesados en competir por los segmentos no atendidos por los bancos tradicionales. Una limitante podría estar en el acceso a los sistemas de pagos necesarios para la operación de las tarjetas.

Idoneidad:

Al respecto, recientemente Banxico y la CNBV emitieron regulación sobre Cámaras de Compensación y Redes de Medios de Disposición con el objetivo de mejorar las condiciones de competencia y promover el mayor uso de medios de pago electrónico, aunque está pendiente que emitan las reglas de operación. Estas disposiciones, junto con las reglas de operación, podrían contribuir a transparentar el mercado de pagos con tarjetas, lo que induciría a mejores condiciones de competencia.

Recomendación 23:

Evaluar en dos años la efectividad de la eliminación de las restricciones a la provisión de servicios de emisión y adquirencia para atraer participantes no bancarios y, en su caso, hacer las correcciones pertinentes.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO
Sector Financiero
REC-001-2014
Acuerdo CFCE-150-2014

D. Prevenir y eliminar restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados

En materia de sistemas de pagos de bajo valor (pagos con tarjetas de crédito y débito) (4)

Problemática identificada:

La cobertura de establecimientos que aceptan pagos con tarjeta es baja a nivel nacional, esto puede atribuirse a los costos de aceptación de pagos. Además, la baja penetración es un indicativo de que el consumidor promedio no está haciendo un uso eficiente de los pagos con tarjeta. La subutilización, respecto del nivel de eficiencia, de las tarjetas como medio de pago puede ser consecuencia de que las tarifas tienden a establecerse en función de consumidores marginales (distorsión de Spence).

En relación a la transaccionalidad, se observa que el giro de negocio Grandes Superficies concentra el 17% de total de operaciones con tarjetas de crédito y débito. La cuota de intercambio en ese giro es un cobro fijo por operación de 1.15 pesos y la factura promedio es de 527 pesos. En contraste, en pagos con tarjetas de débito hay giros con facturas promedio equivalentes que están enfrentando una cuota de intercambio 5 veces superior (p. ej. telecomunicaciones) y en transacciones específicas, la cuota de intercambio para tarjetas de débito puede ser hasta 12 veces mayor que la que paga el giro de Grandes Superficies (pagos sujetos a techo de 13.50 pesos). Al considerar la factura promedio como una medida aproximada de la disposición a usar las tarjetas por parte de los tarjetahabientes y de los comercios a aceptarlas, las diferencias en cuotas de intercambio mencionadas no parecen estar relacionadas con la sensibilidad de la demanda de aceptación de pagos por parte de los comercios o de uso por parte de los tarjetahabientes. Esto es un indicio de que la cuota de intercambio no está "balanceando" eficientemente los incentivos de tarjetahabientes y comercios.

Idoneidad:

La determinación de una cuota de intercambio cercana a la eficiente podría expandir la cobertura de aceptación de este medio de pago y hacer que los usuarios que ya cuentan con una tarjeta la usen con más frecuencia, para lo cual se debe de entender y analizar las condiciones e incentivos de la aceptación y el uso de los pagos con tarjeta para cada giro de negocio. La teoría económica nos indica que la forma eficiente de recuperar costos conjuntos es a través de su asignación en proporción inversa a la sensibilidad de la demanda de cada servicio. Además, hay espacio para reducir la cuota de intercambio pues los usuarios que ya cuentan con tarjeta podrían no estar utilizándola a un nivel eficiente en virtud de que las tarifas tienden a establecerse en función de consumidores marginales, aquellos que están indiferentes entre el uso de efectivo y el pago con tarjeta; en cambio para el consumidor promedio se necesita aceptación en más comercios. Una reducción en la cuota de intercambio incrementaría el bienestar de estos consumidores.

Recomendación 24:

Regular cuotas de intercambio (balanceo) para tarjetas de crédito y débito que tengan como objetivo optimizar el uso de este medio de pago y su cobertura. Esto debe tomar en cuenta las sensibilidades de los usuarios finales a los cambios en precios.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO
Sector Financiero
REC-001-2014
Acuerdo CFCE-150-2014

En materia de remesas (1)

Problemática identificada:

En 2013, Profeco registró 73 quejas, principalmente por la negativa a la entrega del dinero por parte de empresas que prestan el servicio de remesas. Además, dio seguimiento a las quejas hechas por los consumidores respecto al incumplimiento de entrega del producto o del servicio por parte de las instituciones bancarias y/o remesadoras. Sin embargo, es necesario fortalecer los programas que divulguen las condiciones en que deben prestarse los servicios de remesas. Por ejemplo, el impedimento de ventas atadas en sitios de cobro donde se venden productos, la prohibición de la retención de pagos de dinero por parte de las empresas oferentes del servicio, así como la ausencia de razones para pagar comisiones adicionales a las pactadas inicialmente en el servicio. Cabe señalar que actualmente no existe un indicador de calidad que permita la comparación entre proveedores.

Idoneidad:

Este tipo de indicadores se utiliza en otros mercados y han probado ser útiles.

Recomendación 25:

Establecer la regulación que permita conocer y calificar los precios de los servicios en materia de remesas en adición a los esquemas de difusión por parte de Profeco.

En materia de fideicomisos (2)

Problemática identificada:

La información reportada por los fiduciarios sobre fideicomisos es limitada y solo se circunscribe a dos variables (total de activos y comisiones por agente económico). Con esta información no se puede tener un conocimiento del desenvolvimiento de la actividad y su desempeño.

Idoneidad:

Un mayor conocimiento sobre las características y desempeño de la actividad fiduciaria constituye un insumo para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en el sector, particularmente, en materia de competencia económica.

Recomendación 26:

Establecer la obligación a los fiduciarios de proporcionar al regulador información para monitorear su desempeño, por ejemplo, número de fideicomisos, valor y comisiones, según tipo de fideicomisos e institución financiera.

En materia de banca de desarrollo y apoyos gubernamentales (1)

Problemática identificada:

El financiamiento a través de la banca de desarrollo y apoyos gubernamentales persistente en ciertos sectores afecta la eficiencia y genera riesgos a la competencia. Especialmente, cuando las

intervenciones de la banca de desarrollo se prolongan en el tiempo, tienen efectos diferenciados a través de las empresas apoyadas, o se crean barreras artificiales a la entrada.

Idoneidad:

Para reducir el riesgo de caer en estas situaciones, transparentar los criterios de entrada y salida de la banca de desarrollo puede facilitar la evaluación de impacto de sus intervenciones.

Recomendación 27:

Revisar y, en su caso, modificar los criterios de entrada y de salida de las intervenciones de la Banca de Desarrollo, a efecto de evitar distorsiones innecesarias en materia de competencia en los sectores que se están fomentando.

En materia de banca de desarrollo y apoyos gubernamentales (2)

Problemática identificada:

A diferencia de las instituciones financieras privadas, los Organismos Nacionales de Vivienda ("Onavis") cargan directamente gastos de originación y apertura en la Subcuenta de vivienda ("SCV"), y descuentan automáticamente el cobro del crédito a los trabajadores. Asimismo, realizan la cesión de cartera a instituciones financieras por contrato directo, lo que hace poco clara la asignación y puede desincentivar la competencia.

Las condiciones crediticias que ofrecen los Onavis son más onerosas en los rangos en que compiten con intermediarios financieros, de forma que las ventajas estructurales de los Onavis parecen no estarse reflejando en menores costos para los acreditados. De igual manera, la falta de portabilidad de la SCV a las instituciones financieras privadas para ser empleada como enganche limita las opciones de los trabajadores para obtener créditos con otras alternativas.

Idoneidad:

La subasta abierta de cartera de las Onavis a las instituciones financieras, en lugar de la cesión de cartera, es un mecanismo que propicia la competencia y apoya la especialización de las Onavis.

Recomendación 28:

Especializar a Infonavit y Fovissste en aquellas actividades en que tienen ventajas comparativas (originación y cobranza de créditos), mediante subasta abierta de cartera a intermediarios financieros privados o mediante la voluntad del trabajador de que se transfiera su Subcuenta de Vivienda ("SCV") a un intermediario financiero en ejercicio de su derecho a la vivienda (art. 123).

En materia de banca de desarrollo y apoyos gubernamentales (3)

Problemática identificada:

Los intermediarios financieros privados ofrecen de manera insuficiente determinados servicios financieros a ciertos sectores de la población, lo cual afecta negativamente las condiciones de competencia.

Idoneidad:

El gobierno a través de la Banca de Desarrollo debe buscar complementar la actividad de los intermediarios financieros privados o incentivar su participación donde no la exista, mediante esquemas, en ocasiones disruptivos, que busquen corregir las fallas de mercado e impulsar la competencia entre los participantes.

Recomendación 29:

Donde se identifique la posibilidad de contribuir a fortalecer la competencia en la provisión de servicios financieros o a incentivar la participación de intermediarios financieros privados, la banca de desarrollo y otros programas gubernamentales deben participar. Un ejemplo es el programa Cetesdirecto creado por el Gobierno Federal.

Cetesdirecto es un canal de distribución de valores gubernamentales en directo al público, que permite a cualquier persona física residente en México ahorrar e invertir de manera sencilla, segura y sin comisiones; lo que puede establecer un referente confiable sobre los rendimientos de ahorro que ofrecen los bancos. Una medida para promover plataformas como Cetesdirecto que amplían la gama de servicios disponibles al público, es a través de su acceso pleno e irrestricto a la red de la banca comercial, permitiendo la recepción de depósitos y transferencias desde cualquier cuenta bancaria.

En materia de banca de desarrollo y apoyos gubernamentales (4)

Problemática identificada:

Generalmente los consejos de administración y de toma de decisiones de las instituciones de Banca de Desarrollo y de los fondos de fomento están conformados por algunos participantes con intereses dentro de los sectores que se fomentan.

Los beneficios totales de obtener los montos de financiamiento otorgados por las instituciones de la Banca de Desarrollo pueden repartirse entre los participantes de los Consejos Directivos con intereses dentro de los sectores o empresas que representan, limitando la oferta de recursos disponibles a otros productores.

Idoneidad:

Los consejeros independientes permiten implementar políticas eficientes de financiamiento, siempre y cuando no tengan conflictos de interés.

Recomendación 30:

Revisar los requisitos de elección de los Consejos Directivos y Comités Técnicos de las entidades financieras de fomento y los mecanismos para identificar conflictos de interés que afecten la neutralidad en la toma de decisiones.

En materia de crédito personal

Problemática identificada:

En el caso de instituciones financieras ligadas a casas comerciales u otros giros comerciales hay poca claridad para el cliente del precio de contado del bien adquirido y el precio del servicio financiero, lo cual puede generar distorsiones en el cálculo del CAT y el riesgo de competencia desigual que favorece a los agentes económicos integrados. Lo anterior es particularmente importante al considerar la elevada concentración en la provisión de créditos personales de baja cuantía.

Idoneidad:

En Reino Unido, el "*Financial Conduct Authority Handbook*" especifica que las empresas deben asegurarse de que las promociones financieras sean claras, justas, libres de engaño y que se realicen con un lenguaje claro y comprensible. Además, no deben sugerir o manifestar que el crédito está disponible sin importar la salud financiera de los clientes.

Recomendación 31:

Establecer la obligación a las casas comerciales de anunciar los precios de adquisición de bienes o servicios con y sin el crédito, y de transparentar la identidad de la institución que otorga el financiamiento para la adquisición del bien o servicio, conforme a la regulación de protección al consumidor que resulte aplicable.

En materia de crédito hipotecario (2)

Problemática identificada:

Los Onavis establecen las tasas de interés en veces del salario mínimo, los programas de cofinanciamiento y los contratos de cesión de cartera con intermediarios financieros privados. Dichas conductas no se rigen por los principios financieros generalmente aceptados para las instituciones financieras privadas, además de que pueden distorsionar las condiciones de competencia en el crédito hipotecario. En 2013, el 18% del saldo de cartera a vivienda de la banca múltiple se constituyó por cartera cedida de Infonavit.

Idoneidad:

La supervisión de los Onavis por la CNBV contribuirá a mejorar la gestión del riesgo de crédito, por ejemplo, mediante el establecimiento de provisiones de acuerdo al comportamiento del mercado. Asimismo, se podrá prevenir el otorgamiento de créditos a tasas elevadas que puedan constituir rentas a la banca privada en operaciones de cesión de cartera. En la medida en que la asignación de crédito de los Onavis está desvinculada del riesgo del trabajador acreditado, es conveniente transparentar los subsidios en tasa de interés que éste potencialmente recibe. Esto contribuiría a la comparabilidad de las alternativas del mercado en beneficio del trabajador y reduciría costos de operación de los Onavis.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO
Sector Financiero
REC-001-2014
Acuerdo CFCE-150-2014

Recomendación 32:

Establecer que los Organismos Nacionales de Vivienda ("Onavis") actúen conforme a los principios generalmente aceptados para las instituciones financieras, en todo lo que se refiere a sus actividades de crédito.

En materia del Sistema de Ahorro para el Retiro (1)

Problemática identificada:

Una de las características más notables de los sistemas de pensión a nivel mundial es la baja sensibilidad de los usuarios a los rendimientos y las comisiones, que son las variables relevantes que afectan el monto de la pensión.

En México, esta baja sensibilidad a los rendimientos y las comisiones ha provocado que los oferentes del servicio compitan principalmente a través de promoción. En 2013, el 49% del gasto de las Afores se destinó a la promoción mientras que sólo el 4% se empleó en las actividades de inversión.

La sobreponderación de los gastos de promoción ha conducido a una competencia ineficiente que ha incrementado el costo de operación del sistema, sin beneficios claros para los usuarios. Así, la mitad de los trabajadores que cambiaron de Afore en 2013, lo hicieron hacia una administradora con menor rendimiento neto. Se considera necesario reencauzar el sistema para que el ámbito de competencia se centre en rendimientos y comisiones.

Asimismo se considera necesario que el sistema aproveche mejor las economías de escala inherentes al funcionamiento del sistema que se pueden alcanzar en las actividades operativas y que no han sido explotadas extensivamente.

Idoneidad:

En el ámbito internacional es reconocido que el sistema de pensiones sueco es uno de los sistemas más eficientes, ya que ha logrado introducir de manera exitosa competencia en rendimientos y un bajo costo de administración de cuentas.

Es deseable tomar este sistema como mejor práctica e introducir elementos que dirijan al sistema mexicano en esa dirección, reconociendo que por sus características estructurales el sistema pensionario mexicano actualmente no puede replicar todos los elementos de aquél. Para ello es necesario integrar un programa de mediano plazo que evalúe con detalle los pasos necesarios para transitar hacia un modelo de ese tipo.

Sin menoscabo de lo anterior, existen una serie de acciones que pueden ser implementadas en el corto plazo con el fin de alinear mejor los incentivos en el sistema que deriven en mejores pensiones para el retiro de los trabajadores, fortaleciendo la iniciativa de ley que se encuentra en discusión en el Congreso.

Recomendación 33:

a) ***Eliminar límites legales que restringen las alternativas de inversión e incorporar nuevos tipos de activos financieros, para permitir una mayor diversificación, sin descuidar el manejo responsable de la gestión de inversiones.***

b) ***Establecer portafolios de referencia que fomenten la generación de valor agregado en la gestión de carteras de inversión.***

c) ***Limitar los gastos de promoción, imponiéndoles un límite máximo, absoluto y relativo.***

d) ***Establecer que la comisión sobre saldo hoy vigente se separe en dos componentes: administración de cuentas y administración de fondos. La revelación de esta información a la autoridad y a los usuarios permitirá identificar las Afores más eficientes en materia operativa y las Afores que tengan un menor costo de gestión de las inversiones por rendimiento generado.***

e) ***Seguir utilizando el Indicador de Rendimiento Neto como elemento diferenciador para seleccionar las Afores que deberán administrar los fondos de los trabajadores que aún no hayan sido registrados. Conforme la brecha entre los rendimientos disminuya, combinarla con el uso de licitaciones para incentivar un menor cobro de comisiones.***

f) ***Concentrar en Procesar expedientes electrónicos únicos de los ahorradores para ahorrar costos de transacción y explorar la conveniencia de centralizar más funciones relacionadas con la administración de cuentas en esa empresa con el fin de evitar la duplicidad de gastos y hacer mayor uso de las economías de escala del sistema.***

g) ***Realizar una campaña permanente de educación financiera y diseñar instrumentos que contribuyan a promover y facilitar la decisión eficiente de los trabajadores para elegir Afore (calculadoras).***

h) ***Integrar un programa de mediano plazo con los pasos necesarios para transitar a un sistema pensionario parecido al sueco que impulse una mayor eficiencia.***

En materia de seguros (4)

Problemática identificada:

En el ramo de seguros agropecuarios se presentan los siguientes problemas: i) una alta concentración de la actividad en pocas aseguradoras privadas y oferta del seguro dominada por los Fondos de Aseguramiento; ii) una importante participación en el mercado de reaseguro por parte de Agroasemex y una amplia transferencia de recursos fiscales para subsidiar la compra de seguros agropecuarios; iii) una limitada supervisión de la CNSF a los Fondos de Aseguramiento, y iv) una demanda pulverizada, altamente heterogénea y con múltiples nichos.

Idoneidad:

Dado que el seguro agropecuario es técnicamente complejo y existen muchos agentes económicos involucrados en él, en una primera instancia se requiere profundizar en el análisis de la estructura de su provisión.

Recomendación 34:

Llevar a cabo una evaluación integral de las condiciones de proveeduría y de demanda de los seguros agropecuarios, la cual debe considerar el rol de Agroasemex como institución nacional de seguros, como agencia de desarrollo y como institución reaseguradora

E. Aumentar la efectividad para sancionar posibles conductas violatorias de la LFCE

En materia de facultades concurrentes, conducta de agentes y depósitos en entidades reguladas

Problemática identificada:

Existen diversas actividades de regulación que generan espacios de oportunidad para incrementar la efectividad de la Cofece para cumplir con su mandato constitucional y que actualmente no se aprovechan. Destacan las siguientes:

- Mandatos específicos de los reguladores para sancionar conductas potencialmente anticompetitivas;
- Puntos de contacto entre competidores con riesgos de comportamientos coordinados; por ejemplo, actualmente la circular 3/2012 establece que en caso de que a criterio de Banco de México haya habido colusión entre los Bancos en sus cotizaciones, éste determinará la TIIE considerando las condiciones prevalecientes en el mercado de dinero. Sin embargo, en esa circular no se establece que deba informar a la Autoridad de Competencia;
- Limitaciones que algunas instituciones financieras imponen a otros actores de este sector para acceder a sus servicios pueden impedir su acceso a los mercados; por ejemplo, la cancelación de cuentas de cheques y servicios de dispersión y recepción de pagos a diversos intermediarios no bancarios, bajo una justificación indebida en las disposiciones de prevención y lavado de dinero, o la imposición de condiciones de servicio superiores a lo que marca la ley --montos mínimos de saldo en las cuentas, auditorias con determinadas consultoras--.

Idoneidad:

Una mayor coordinación entre la Cofece y los reguladores sectoriales permitirá que la Autoridad de Competencia ejerza sus facultades con mayor eficacia y se logren los objetivos de competencia establecidos en la Reforma Financiera y la LFCE. En particular, el acervo y flujo de información entre autoridades facilitará la identificación de posibles prácticas violatorias de la LFCE o de

problemas que podrían incidir en la competencia y libre concurrencia, a efecto de que la Cofece ejerza las facultades que le confiere la LFCE.

Adicionalmente, el flujo de información ayudará a las autoridades financieras a detectar prácticas anticompetitivas para que sean denunciadas ante la Cofece, así como a analizar posibles eficiencias y elementos pro-competitivos de ciertas conductas prohibidas por la legislación financiera, a fin de que puedan ser tomadas en cuenta en el momento de sancionar.

Finalmente, una mayor cooperación favorecerá que se incorporen principios de competencia en las disposiciones de carácter general que emiten los reguladores en ese sector.

Recomendación 35:

Establecer un mecanismo de cooperación entre los reguladores sectoriales y la Cofece para generar información relacionada con las actividades comerciales de los sujetos regulados por aquellos, para que la Cofece tenga la información necesaria para realizar un monitoreo continuo de las condiciones de competencia en los diversos mercados financieros.

En materia de fideicomisos (3)

Problemática identificada:

Las transacciones entre dos o más agentes económicos que involucran fideicomisos, pueden contener actos con potencial de dañar el proceso de competencia y libre concurrencia. En estos casos, la Autoridad de Competencia Económica requiere de información sobre los fideicomisos, sin embargo, éstas se consideran como secreto fiduciario, es decir, que la información y documentación de un fideicomiso tendrá el carácter de confidencial.

Idoneidad:

De conformidad con lo previsto en el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito y 192 de la Ley del Mercado de Valores, las entidades financieras en su carácter de fiduciarias tienen la obligación de no revelar información relativa a los fideicomisos que administran sino a las autoridades financieras y demás personas expresamente señaladas en las leyes respectivas. Dicho artículo contiene algunas excepciones para la entrega de información a diversas autoridades acotando la información únicamente de naturaleza específica y relevante para el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, a fin de que la Cofece se allegue de esa información, resulta indispensable una reforma legal.

Recomendación 36:

Reformar el marco normativo para hacer obligatorio a las instituciones de crédito proporcionar a la Cofece la información y documentación relativa a las operaciones y servicios que proporcionan, incluyendo fideicomisos, a efectos de fortalecer su mandato constitucional.

Así lo resolvió el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica en sesión extraordinaria del siete de julio de dos mil catorce, por unanimidad de votos y con la ausencia del Comisionado Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido, quien votó en términos del artículo 18, párrafo

segundo de la LFCE que entró en vigor el día de hoy[55], mismo que se anexa al presente oficio en copia certificada para constancia. Lo anterior, de conformidad con los artículos antes referidos, y ante la fe del Secretario Ejecutivo con fundamento en el artículo 19, fracción IV, del ESTATUTO.

Alejandra Palacios Prieto
Presidente

Jesús Ignacio Navarro Zermeño
Comisionado

Martín Moguel Gloria
Comisionado

Benjamín Contreras Astiazarán
Comisionado

Francisco Javier Núñez Melgoza
Comisionado

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Pedro Adalberto González Hernández
Secretario Ejecutivo

[55] Publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014

González Hernández Pedro Adalberto

De:	Castañeda Sabido Alejandro Ildefonso
Enviado el:	lunes, 07 de julio de 2014 08:48 a.m.
Para:	González Hernández Pedro Adalberto
Asunto:	Votos Comisionado Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido pleno 7 julio, 2014
Datos adjuntos:	VOTOS DEL COMISIONADO ALEJANDRO ILDEFONSO CASTAÑEDA SABIDO 7 JULIO 2014.pdf

Secretario Ejecutivo:

Anexo el documento que contiene el sentido de mis votos respecto de los asuntos que se discutirán en la 3a. Sesión Extraordinaria del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, que se llevará a cabo este día, 7 de julio del presente año.

Atentamente,

Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

SIN TEXTO

COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

3ª Sesión Extraordinaria del Pleno

7 de julio de 2014.

Votos del Comisionado Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido

Orden del día

Primero. Discusión y, en su caso, aprobación del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, en términos de lo establecido por el artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Competencia Económica promulgada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

Sentido del voto: Aprobar.

Segundo. Discusión y, en su caso, aprobación de las Disposiciones Regulatorias a que hace referencia el artículo 12, fracción XXII de la Ley Federal de Competencia Económica.

Sentido del voto: Aprobar.

Tercero. Presentación del proyecto de trabajo de investigación sobre las Condiciones de Competencia del Sistema Financiero y sus Mercados y, en su caso, aprobación de las recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar la competencia en ese sistema y sus mercados.

Sentido del voto: Aprobar.

Atentamente,

Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido
Comisionado

COMISION FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

EL C. SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, PEDRO ADALBERTO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN XXXII, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, CERTIFICA QUE: EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL CATORCE, A LAS OCHO HORAS CON CUARENTA Y OCHO MINUTOS, RECIBÍ EN LA BANDEJA DE ENTRADA DE MI CUENTA DE CORREO INSTITUCIONAL pgonzalez@cofece.mx, UN CORREO ELECTRÓNICO DE PARTE DEL COMISIONADO ALEJANDRO ILDEFONSO CASTAÑEDA SABIDO, CUYA CUENTA ASIGNADA ES acastaneda@cofece.mx, AMBAS PERTENECIENTES AL SERVIDOR DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (COFECE), Y QUE MEDIANTE DICHO CORREO ANEXA EL DOCUMENTO QUE CONTIENE SU VOTO RESPECTO DE LOS ASUNTOS POR DISCUTIRSE EN LA TERCERA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLENO DE LA COFECE DEL MISMO DÍA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE MAYO DE DOS MIL CATORCE; ASÍ COMO QUE LA PRESENTE ES COPIA FIEL DEL CORREO REFERIDO Y SU ANEXO, QUE EL SUSCRITO TUVO A LA VISTA, MISMO QUE CONSTA DE DOS (2) PÁGINAS.- DOY FE.

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A SIETE DE JULIO DE DOS MIL CATORCE. CONSTE.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA