

Luis Pizarro Aranguren<sup>(\*)</sup> y Rossina Caballero Muñiz<sup>(\*\*)</sup>

## Acceso al **sistema financiero** y banca concentrada: ¿sacrificando corderos por leones?

«LAS RAZONES QUE PROMUEVEN LA CONCENTRACIÓN EN UNA INDUSTRIA SON TAMBIÉN LAS QUE FOMENTAN LA CONCENTRACIÓN BANCARIA. LA FUERTE COMPETENCIA Y LOS PROBLEMAS QUE SE GENERAN EN EL MERCADO (CRISIS FINANCIERAS LOCALES O GLOBALES), GENERAN QUE BANCOS (U OTROS INTERMEDIADORES) PEQUEÑOS, QUE NO TIENEN LA CAPACIDAD PARA OTORGAR MAYOR FINANCIAMIENTOS O PARA REDUCIR SUS COSTOS O SOPORTAR CRISIS, SEAN ABSORBIDOS POR QUIENES SI PUEDEN HACERLO, ESTO ES, GRANDES GRUPOS FINANCIEROS».

Hace algunas semanas se cumplió un año de la caída del banco de inversión Bear Stearns, primera señal visible de la crisis financiera mundial que todavía sufrimos. El mundo económico nos viene dando en los últimos meses la valiosa posibilidad de validar teorías o descubrir mitos creados en relación a la concentración bancaria y sus consecuencias en el mercado. Hemos sido, y quizá sigamos siendo en los próximos tiempos, protagonistas de excepción para confirmar que la concentración bancaria puede generar un incentivo perverso en las entidades financieras al momento de valorar los riesgos implícitos en sus operaciones. Gigantes (concentrados) de la industria financiera han debido ser rescatados por los Estados bajo la proclama “*too big to fail*”, para lo cual no sólo se ha tenido que sacrificar a los contribuyentes, sino a las instituciones financieras de menor tamaño, nos preguntamos entonces ¿sacrificando corderos por leones?

### 1. Un poco de conceptos generales

Si bien la concentración es un fenómeno en esencia económico, tiene un ascendente legal indiscutible por las múltiples consecuencias jurídicas que genera para los sujetos, las empresas y el Estado.

Las consecuencias del tamaño, y la conducta de las empresas en el mercado debería ser una de las principales preocupaciones del Estado,

---

(\*) Profesor de Derecho Bancario en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Socio del Estudio Pizarro, Botto & Escobar.

(\*\*) Profesora de Derecho Empresarial en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Gerente de Contraloría Normativa de Banco Azteca del Perú.

más aun bajo una economía de libre mercado donde *el laissez faire, laissez passer*, es la premisa matriz bajo la cual se desenvuelve el sistema.

Dentro de la estructura del mercado, el grado de concentración económica es un elemento de particular relevancia, en la medida que nos indica si la oferta de un mercado está focalizada en una o pocas empresas, o si por el contrario, está repartida entre varias o muchas empresas, ninguna de las cuales tiene un porcentaje significativo del mercado<sup>(1)</sup>.

En términos generales, puede señalarse que la concentración es el fenómeno económico por medio del cual dos o más empresas deciden integrar su actividad económica, para actuar como una sola, ya sea a través de operaciones como la reorganización societaria o la adquisición de empresas.

Es claro que en principio, para el correcto funcionamiento del mercado es necesario que existan sujetos que compitan, no existiendo un número determinado o mínimo de competidores necesarios para que exista real competencia. Adicionalmente, Hayek y Stigler, señalan como requisitos para la competencia<sup>(2)</sup>: (i) que los rivales actúen independientemente, (ii) que la cantidad de rivales sea suficiente para eliminar beneficios extraordinarios, (iii) que sean actores con conocimiento de las oportunidades de negocio; y, (iv) que tengan libertad para poner en práctica ese conocimiento, en esencia concluyen, en que se requieren al menos dos competidores para que haya en el mercado competencia efectiva, concentrado, pero no por ello anticompetitivo.

Es un hecho que la misma libre competencia genera concentración. Los agentes del mercado en aras de buscar el beneficio económico, que es la principal motivación de sus negocios, buscan la acumulación de capital y la eficiencia, y esto casi siempre se logra mediante el crecimiento, sinergias

“RESULTA SIENDO UN MITO HASTA CIERTO PUNTO, QUE LA CONCENTRACIÓN BANCARIA AFECTE EFECTIVAMENTE LA COMPETENCIA, Y QUE EN TODO CASO ESAS SITUACIONES PUEDEN SER RAZONABLEMENTE CONTROLADAS, EN TANTO Y EN CUANTO NO EXISTAN BARRERAS DE ENTRADA AL SISTEMA FINANCIERO DE NUEVOS JUGADORES”.

en la operación, mejora de gestión y desarrollo de economías de escala<sup>(3)</sup>.

Los mecanismos para medir economías de escala varían dependiendo de la industria bajo análisis, pero existe un factor común a todas: la estructura de costos.

Cuando el nivel de concentración es alto, se dice existe un riesgo latente para la competencia, en la medida que se incrementa el poder en el mercado de las empresas, las mismas que llegan a tener una posición de dominio que les permite: (i) empobrecer la calidad del servicio; y, (ii) fijar los precios por encima del costo marginal, sin que disminuyan sus ventas lo suficientemente rápido, como para que el aumento del precio no resulte rentable y deba ser revertido<sup>(4)</sup>.

- (1) QUIROGA, María del Rosario. *La concentración de empresas y la libre competencia*. Lima: Fundación Manuel Bustamante, 1997. p. 70.
- (2) LÓPEZ DE CASTRO, Lucía y Gaspar ARIÑO GARCÍA-MORATO. *Derecho de la competencia en sectores regulados. Fusiones adquisiciones. Control de empresas y poder político*. Granada: Comares, 2001. p. 277.
- (3) Se entiende por economía de escala, la situación en la cual los costos unitarios disminuyen a medida que aumenta la escala de producción, por el contrario, cuando los costos unitarios y la escala se mueven en la misma dirección, se dice que la industria presenta “deseconomías”.
- (4) POSNER, Richard y William LANDES. *El poder de mercado en los casos de Libre Competencia*. En: **ius et veritas**. Número 26. Lima: Asociación Civil **ius et veritas**, 2003. p. 275.

## Luis Pizarro Aranguren y Rossina Caballero Muñiz

Para efectos específicos de los servicios bancarios, Benson<sup>(5)</sup> indica que existen economías de escala en casi todos los servicios que presta un banco: cuentas corrientes, cuentas de ahorros, otorgamiento de créditos, apertura de crédito documentario, etc, adicionalmente, en el mercado financiero, la escala se relaciona mucho con la cobertura o presencia territorial de la institución en el mercado.

En ese contexto, según Susano, los factores que producen la concentración financiera pueden ser agrupados en bancarios y extrabancarios:

“Los llamados factores bancarios se originan del desarrollo que experimentan los bancos a medida que las actividades económicas evolucionan y requieren mayor apoyo financiero, por lo que éstas instituciones se ven en la necesidad de racionalizar sus servicios a fin de captar una mayor cantidad de clientes, para lograr controlar una mayor proporción del mercado; tal racionalización ha estado acompañada de una efectiva reducción de los riesgos bancarios por medio de una mayor diversificación de cartera, lo cual favoreció aún más la expansión de algunos bancos, en tanto otros tuvieron que ceder su participación en el mercado, profundizándose así la concentración. Este resultado ha sido consecuencia de que la expansión bancaria ha estado acompañada de una reducción de los costos marginales, produciéndose un mayor beneficio a través del desarrollo de economías de escala con influencia directa en el tamaño de los bancos”<sup>(6)</sup>.

Las razones que promueven la concentración en una industria son también las que fomentan la concentración bancaria. La fuerte competencia y los problemas que se generan en el mercado (crisis financieras locales o globales), generan que bancos (u otros intermediadores) pequeños, que no tienen la capacidad para otorgar mayor financiamientos o para reducir sus costos o soportar crisis, sean absorbidos por quienes sí pueden hacerlo, esto es, grandes grupos financieros.

Adicionalmente, la innovación tecnológica, la adecuación a nuevos requerimientos de capital que exige el regulador bancario

(en línea con las normas internacionales inspiradas por Basilea), y la apertura del mercado a la competencia internacional, han acelerado la tendencia a la concentración en los mercados financieros<sup>(7)</sup>.

La concentración bancaria se puede definir entonces como la situación de un sistema bancario en el cual, un número reducido de bancos mantienen o agrupan la mayor parte de los depósitos y créditos que se captan o colocan en dicho sistema.

La concentración bancaria no se determina, en principio, por la cantidad de entidades que actúan en un sistema, sino en relación con el número de entidades que concentran la mayor parte de las operaciones activas y pasivas que se llevan a cabo en el mercado, siendo posible por ejemplo que, un mercado con doce bancos que detentan una equivalente proporción de operaciones activas y pasivas entre ellos, sea menos concentrado que un mercado donde existen veinticinco bancos, pero donde los tres primeros concentran el 80% de dichas operaciones.

## 2. ¿El sistema bancario peruano es concentrado?

El grado de concentración en un mercado se puede establecer con la aplicación de diversos índices y metodologías, los mismos que son principalmente aplicados por los economistas, basados en distintas visiones de la competencia.

La concentración bancaria se mide a nivel internacional principalmente utilizando tres

- 
- (5) BENSON, George. *Economies of scale of financial institutions*. En: *Journal of Money, Credit and Banking*. Volumen IV. Número 2, mayo 1972.
- (6) SUSANO LUCERO, Aurelio. *La Concentración Bancaria, un análisis de la estructura de la Banca Comercial Peruana*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1980. p.11.
- (7) HAWKINS, John y Mikael DUBRAVKO. *The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability: an overview*. Documento en línea en [[www.bis.org](http://www.bis.org)]. Bank for International Settlements, agosto 2001.

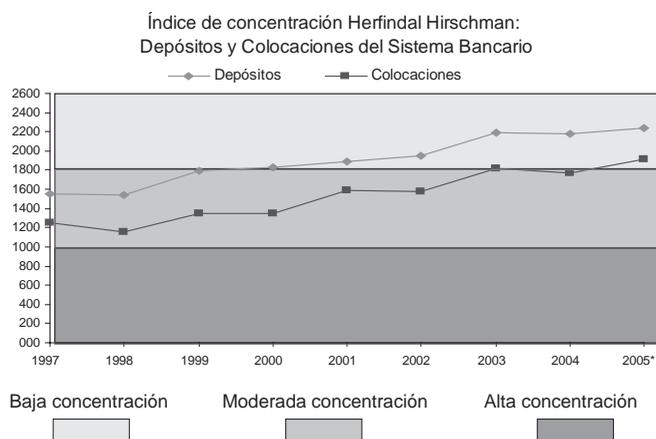
metodologías, de las cuales la más utilizada es el Índice Herfindal - Hirschman (IHH).

El Índice IHH toma en cuenta al número total de competidores en un mercado determinado y su participación en el mismo. Su utilización permite realizar análisis comparativo en base a un estándar, de los diferentes sistemas bancarios. Es el índice más utilizado para medir la concentración en un mercado dado que su visión es más global. Cuanto más concentrado está el mercado, mayor es el IHH.

Su cálculo permite clasificar al mercado en evaluación según los siguientes rangos:

- 0 - 1 000: Mercado poco concentrado
- 1 000 - 1 800: Mercado moderadamente concentrado
- 1 800 -10 000: Altamente concentrado.

En el siguiente cuadro, se puede apreciar el IHH en el mercado bancario en cuanto a depósitos y colocaciones, verificándose que el sistema peruano en la actualidad es concentrado.



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros  
Elaboración: Universidad San Martín de Porres (\*enero 2005)

La concentración bancaria se verifica en el Perú desde los años 60, habiendo llegado a su punto más alto a partir de mediados de los años 90 y manteniéndose como tendencia acentuada hasta la fecha.

En 1997 el número de entidades bancarias que operaban en el Perú era de veinticinco, de las cuales las cuatro primeras concentraban el 61% de las colocaciones y el 70% de los depósitos del sistema bancario.

A diciembre de 2008, el número de entidades bancarias que operan en el Perú es dieciséis, de las cuales las cuatro primeras concentran aproximadamente el 80% de las colocaciones y el 85% de los depósitos del sistema<sup>(8)</sup>.

Como se puede verificar, dado el tamaño de los cuatro primeros bancos, sus acciones y políticas van a marcar la pauta del resto de bancos concurrentes a dicho mercado, existiendo una forma de *interdependencia* entre ellos, que podría generar situaciones potenciales de concertación.

Los países de América Latina y en general los países en vías de desarrollo, del cual el Perú no es ajeno, cuentan con un ingrediente adicional que contribuye a la concentración bancaria, esto es, que el nivel de penetración del sistema bancario en la economía es muy bajo, no hay bancarización, tanto en el grado de profundidad como de acceso a los servicios financieros.

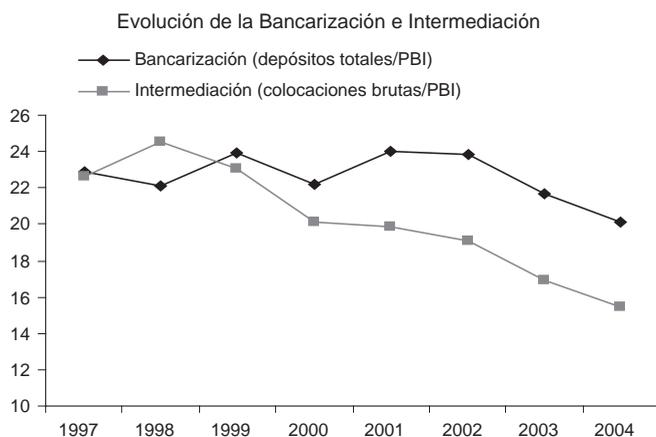
En el Perú, sólo un pequeño porcentaje de la economía lleva a cabo sus transacciones a través del sistema financiero, la economía es informal<sup>(9)</sup> y maneja sus transacciones bajo

(8) SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS DEL PERÚ. <http://www.sbs.gob.pe>, consulta 3 de abril de 2009.

(9) Véase DE SOTO, Hernando. *El misterio del capital*. Lima: El Comercio, 2000. p. 79. El autor sostiene lo siguiente: "La extralegalidad masiva no es un fenómeno nuevo sino algo que aparece cada vez que los gobiernos no logran conciliar la ley con la manera como la gente vive y trabaja".

## Luis Pizarro Aranguren y Rossina Caballero Muñiz

un esquema de informalidad, esto es, la economía no está formalizada y por tanto no está “*bancarizada*”, lo cual significa que el número de demandantes sea limitado, siendo que los Bancos, y en general, el mercado, compiten por los mismos sujetos permanentemente.



### 3. Consecuencias de la concentración en el Perú

#### 3.1. Para la competencia: abuso de posición dominante y prácticas restrictivas de la libre competencia

La competencia tiene una relación muy estrecha con la economía de libre mercado. Se genera por la necesidad de controlar los excesos en que puedan incurrir los oferentes concurrentes al mercado, al momento de prestar u ofertar sus servicios. A decir de Flint, “[l]a competitividad generada por la competencia, tiene como función principal crear una situación idónea para involucrar eficazmente a los protagonistas del tráfico económico en el ejercicio racional y eficiente de sus actividades y dar vida al sistema de economía social de mercado”<sup>(10)</sup>.

En tal sentido, la existencia de concentración en un mercado podría estimular y propiciar la existencia de abuso de posición dominante y/o la realización de prácticas restrictivas de la libre

competencia por parte de las empresas que detentan la posición de concentración.

En el Perú, el artículo 4 del Decreto Legislativo 701 - Ley de Libre Competencia, define como abuso de posición dominante “la situación por la cual una o varias empresas pueden actuar de modo independiente con prescindencia de sus competidores, compradores, clientes o proveedores, debido a factores tales como la participación significativa de las empresas en los mercados respectivos”.

Ante todo cabe precisar que detentar posición dominante en un mercado no es *per se* ilegal, lo ilegal es abusar de dicha posición, causando perjuicio a los competidores y a la vez obteniendo beneficios de dicha situación, lo cual no hubiera sido posible de no detentar la posición de dominio en el mercado. Las prácticas que pueden constituir abuso de posición dominante son: la negativa injustificada, las prácticas comerciales discriminatorias, las cláusulas de atadura y otras similares.

Habida cuenta que en el Perú, los principales bancos del sistema cuentan con aproximadamente el 80% del mercado de colocaciones y de depósitos, ¿podría presentarse una situación de abuso de posición dominante?

En nuestra opinión, sí existiría posición dominante en el mercado bancario peruano, pero no tenemos evidencias que nos lleven a creer que se presente una situación de abuso de la misma<sup>(11)</sup>. Más aún, en los últimos meses con las reorganizaciones societarias efectuadas por algunos bancos, la entrada de grandes grupos financieros internacionales y el crecimiento de las empresas de microfinanzas, el apetito de los bancos por “cazar” a clientes

(10) FLINT, Pinkas. *Op. cit.*; p.140.

(11) Cabe precisar que está fuera del análisis de esta investigación la existencia o inexistencia de “abuso” conforme a las normas de protección al consumidor.

nuevos o de otra institución, ha generado una situación de competencia por el lado de la captación de los ahorros y oferta de crédito, debilitando la posibilidad que se presenten prácticas de abuso por parte de los grupos con posición dominante.

Respecto a las prácticas restrictivas de la libre competencia, el Decreto Legislativo 1034<sup>(12)</sup>, las define en líneas generales como los acuerdos, decisiones, actuaciones paralelas o prácticas concertadas entre agentes económicos, que produzcan o puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia.

Este tipo de prácticas tienen como consecuencia la apariencia de competencia, pero en el fondo subyacen acuerdos implícitos o tácitos, para fijar las condiciones en que los productos y servicios se ofertaran en el mercado.

Para efectos de verificar este tipo de prácticas, las normas peruanas exigen la existencia de documentación o indicios de los acuerdos a los cuales lleguen los competidores. No se considera una práctica restrictiva el paralelismo, esto es, que los competidores desarrollen las mismas prácticas respecto de precios y condiciones de venta o prestación del servicio, o más aun, el seguir al líder de determinado mercado.

Sin embargo, cabe precisar que la doctrina discute respecto a la asimilación de las llamadas prácticas conscientemente paralelas, a las prácticas restrictivas de la libre competencia, en la medida que las primeras, implican que cada operador económico, sin que medie acuerdo o concertación, actuando unilateralmente, pero armónicamente, ajuste deliberadamente su comportamiento al de otro competidor o competidores<sup>(13)</sup>. Se afirma que este tipo de situación sólo puede presentarse en mercados oligopólicos.

En ese sentido, si bien es cierto que en el mercado bancario peruano, dada la estructura concentrada del

mismo, no es posible hablar de la existencia de un oligopolio<sup>(14)</sup>, sería posible hablar de una concentración formada por los principales bancos del sistema, donde podrían existir prácticas conscientemente paralelas, pero que no afectan la competencia negativamente, siendo que más bien ésta se presenta de forma intensa y permanente en aras de capturar a los pocos clientes idóneos. En ese sentido, cabría preguntarse más bien si no estamos ante un mercado con características de oligopsonio<sup>(15)</sup>.

Finalmente, creemos que asociar la concentración bancaria a prácticas restrictivas de la libre competencia es un mito. Los mercados más concentrados no necesariamente son anticompetitivos. Conforme al estudio realizado por Claessens y Leaven<sup>(16)</sup> en el año 2005 para el Banco Mundial, sobre una base de ocho países en vías de desarrollo de América Latina y Europa, el hecho de la concentración bancaria no significó que el mercado fuera menos competitivo, concluyendo que son la inexistencia o escasez de barreras de entrada a los mercados, las que previenen ese tipo de situaciones de concentración.

### 3.2. Para la oferta y la demanda: el acceso y costo del crédito.

La eficiente y correcta verificación de la ley de la oferta y la demanda, implica la capacidad que deben tener los agentes que concurren al mercado, para acceder a él y para poder negociar y pactar el precio de los bienes y servicios materia de transacción en dicho

(12) Norma que derogó el Decreto Legislativo 701 el pasado junio de 2008.

(13) NAVARRO SUAY, María del Carmen. *Las conductas conscientemente paralelas: revalorización del concepto*. En: *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*. Número 232, julio 2004, p. 52.

(14) Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define "oligopolio", como la concentración de la oferta de un sector industrial o comercial en un reducido número de empresas.

(15) Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende por "oligopsonio", la situación comercial en que es muy reducido el número de compradores de determinado producto o servicio.

(16) STIJN, Claessens y Luc LAEVEN. *Financial Dependence, Banking Sector Competition and Economic Growth*. Documento en línea [<http://econ.worldbank.org>]. Banco Mundial. Enero 2005.

## Luis Pizarro Aranguren y Rossina Caballero Muñiz

mercado. En ese sentido, las barreras de acceso al crédito implican la imposibilidad de interactuar bajo esta norma básica de la economía de mercado.

En el Perú el acceso al crédito es claramente limitado, la “bancarización”<sup>(17)</sup> de la economía es muy baja, 21% (promedio de América Latina 25%, economías intermedias 65%, G7 85%<sup>(18)</sup>), el acceso a los servicios bancarios por parte de la población es insuficiente, el crédito bancario al sector privado como proporción del PBI en el año 2008 fue de 21.2%, habiendo sido de 24.9% en el 2001<sup>(19)</sup>.

Como comentáramos brevemente en el apartado anterior, la informalidad de la economía peruana limita, desvía o impide, el acceso de la mayor parte de la población al sistema bancario. Este sistema requiere de herramientas confiables tanto para el análisis de la capacidad de pago de los usuarios, como para la potencial recuperación de los créditos que otorga.

Más aun, la regulación bancaria peruana, a tono con las normas establecidas por el Acuerdo de Basilea, exige a los bancos estándares altos de calidad de información, clasificación de créditos y deudores, que impiden que la mayor parte de los actores en una economía altamente informal, tengan acceso al crédito, se presentan de este modo problemas de selección adversa producto de la información asimétrica.

En el caso peruano, esta barrera de acceso al mercado bancario se ha visto marginalmente cubierta en los últimos años, con el desarrollo de las instituciones de microfinanzas, básicamente Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Cajas Rurales de Ahorro y Crédito y Edpymes, quienes han desarrollado mecanismos especiales de información, análisis de riesgo y fidelización de clientes, al punto que la participación de las empresas de microfinanzas en el crédito total del país

ha crecido de menos de 4% en el 2001 a 7.6% en el 2005<sup>(20)</sup>. Sin embargo, su presencia aun sigue siendo limitada, conforme se aprecia en el cuadro siguiente:

### Participación en el Sistema Financiero

	Nº de Empresas	Activos a Diciembre de 2008	
		Monto (S/ Millones)	%
Empresas bancarias	16	147 694	92.22
<b>Empresas financieras</b>	3	1 024	
Instituciones microfinancieras no bancarias	36	9 797	0.64
Cajas municipales (CM)	13	7 107	6.12
Cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC)	10	1 384	4.44
Entidades de desarrollo de la pequeña y microempresa (Edpyme)	13	1 306	0.82
Empresas de arrendamiento financiero	5	1 645	1.03
Entidades supervisadas	60	160 161	100

Fuente: Boletín SBS Diciembre 2008

La importancia del costo del crédito en este tema, viene dada por el hecho que son los bancos aquellos agentes que movilizan y asignan el ahorro de la sociedad, y la eficiencia con la que realizan dicha función tiene repercusiones en el desempeño de la economía<sup>(21)</sup>.

(17) Crédito / PBI = Nivel de Bancarización.

(18) PIZARRO, Luis. *Costo de la Inseguridad Jurídica para los Sistemas Financieros*. Documento en línea [<http://www.felaban.com>], presentación para FELABAN, Guatemala 2006. Consulta el 30 de octubre de 2006.

(19) Al respecto, veáse BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ, [web en línea] <http://www.bcrp.gob.pe>. Consulta el 3 de abril de 2009.

(20) ROJAS-SUAREZ, Liliana. *El acceso a los servicios bancarios en América Latina: Identificación de obstáculos y recomendaciones*. IDB Center for Global Development, junio 2006. p.1.

(21) CARRERA, César y Freddy ESPINO. *Concentración Bancaria y Margen de las Tasas de Interés en el Perú*. Banco Central de Reserva del Perú, enero 2006, citando a A. Demirgüç-Kunt, L. Laven y R. Lavine.

El Banco Central de Reserva del Perú señala que el costo de las tasas de interés se forma en base a los siguientes conceptos<sup>(22)</sup>:

- El costo del dinero que es susceptible de ser “prestado”, asociado a la autoridad monetaria.
- Los costos de transacción asociados a la operación.
- La prima de riesgo asociada a: sector económico, historial de crédito y disponibilidad de garantías. Nosotros agregaríamos aquí también el deficiente sistema judicial.
- El grado de competencia, la tasa de interés activa y las opciones de financiamiento alternativo.

La tasa de interés activa es el precio del dinero que se recibe en forma de financiamiento. Es allí donde se verán reflejados los costos del banco para otorgar el crédito, y por cierto el margen de utilidad por la prestación de dicho servicio. Si bien es cierto que en los mercados concentrados, los que detentan dicha situación pueden fijar los precios por encima del costo marginal, en el caso de las tasas de interés se presenta una situación aun más especial, dado que las mismas, reflejan adicionalmente los costos de transacción asociados a la operación (personal del banco, infraestructura, Fondo de Seguro de Depósito, contribuciones especiales, gastos no financieros, etc.) y la prima de riesgo que dichos servicios involucran.

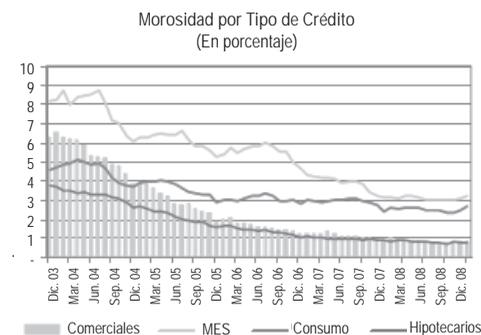
En ese sentido, los mercados bancarios concentrados pueden potencialmente representar un riesgo en el incremento de las tasas de interés activa y una disminución en la tasa de interés pasiva, pero no es menos cierto, que existen otros factores, como los costos de transacción y la prima de riesgo que contribuyen a ese incremento. Los costos de transacción son los que crean barreras de acceso al crédito, no necesariamente la concentración.

En particular, la prima de riesgo tiene estrecha vinculación con el costo del crédito. Deficientes sistemas de información, derechos de propiedad no atribuidos o no claramente atribuidos y legislación engorrosa, contribuyen al incremento de los costos del crédito.

Que la concentración implica altas tasas de interés una vez más es un mito. La tasa de interés es fiel reflejo del riesgo; la tasa

de interés es el precio del dinero en el mercado. El hecho de incrementar los ofertantes en el mercado no hará necesariamente que la tasa baje. Lo que hace que la tasa sea menor, es reducir el riesgo que enfrente al otorgar un crédito, i.e. que no me lo devuelvan en el plazo y en las condiciones pactadas, que la administración de justicia sea eficiente y eficaz, que las normas tengan vocación de permanencia: seguridad jurídica.

Afortunadamente en los últimos meses, la legislación nacional ha dado algunos pasos positivos, aunque aislados, en aras de lograr la disminución de estas ineficiencias, mediante la aprobación de la nueva norma sobre la garantía mobiliaria y la creación de juzgados comerciales. Esto sumado, a la generación de una cultura de pago en la población (la morosidad bancaria en los últimos meses es la más baja de los últimos 25 años) y a la intensa competencia que se presenta en el mercado bancario, ha dado como resultado una reducción de las tasas de interés activas.



Fuente: Boletín SBS diciembre de 2008.

### 3.3. Para el sistema financiero: el riesgo sistémico

En el Diccionario de la Real Academia, el “riesgo” es definido como contingencia o

(22) BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. *El Costo del Crédito en el Perú*. Noviembre 2002. p. 22. [web en línea] <http://www.bcrp.gob.pe>. Consulta 28 de noviembre de 2006.

## Luis Pizarro Aranguren y Rossina Caballero Muñiz

proximidad de un daño o como cada una de las contingencias que pueden ser objeto de un contrato.

Dentro de la estructura de riesgos que generalmente soportan las empresas del sistema financiero podemos encontrar: (i) el riesgo crediticio, vinculado con la posibilidad de incumplimiento en el pago, (ii) el riesgo de mercado, vinculado con elementos ajenos a la voluntad de la partes, pero que pueden influir negativamente en el cumplimiento de sus obligaciones, (iii) el riesgo operativo, relacionado con la marcha misma del negocio, los sistemas informáticos, los recursos humanos, (iv) el riesgo legal; y, (v) el riesgo sistémico.

Por las características del negocio bancario, los cuatro primeros riesgos forman parte ineludible de dicho negocio (sea este uno concentrado o no), con matices que pueden generar su atenuación a niveles razonables. Sin embargo, el riesgo sistémico, también presente en un mercado bancario normal, toma una especial preponderancia y matiz en mercados bancarios concentrados.

El riesgo sistémico es entendido como la contingencia que afecta a todo el sistema bancario en su conjunto ante el acaecimiento de una crisis bancaria.

Dow<sup>(23)</sup> presenta una sencilla clasificación de las diferentes formas de riesgo sistémico que se pueden presentar, distinguiendo cuatro tipos:

- Contagio, por el cual los problemas de un banco puede generar un cambio en las expectativas de los depositantes, generando corridas de dinero en bancos solventes.
- Vínculos Directos, en el cual vía créditos interbancarios, depósitos o contratos con derivados que mantenga un banco saludable con otro en problemas, el primero se vea inmerso en una crisis.

- Endógeno, en el cual el problema en un banco o grupo de bancos vinculados, lleva a reducir el valor de sus activos, causando problemas a bancos no afectados inicialmente por la reducción.
- Crisis Común, en la cual una gran parte del sistema bancario se debilita por situaciones comunes a todos, por ejemplo, políticas macroeconómicas.

Una de las principales preocupaciones respecto a la existencia de concentración bancaria, es la posibilidad de que la quiebra de uno de los grandes bancos concentrados, desencadene una crisis sistémica.

Según Liliana Rojas-Suárez, la fuerte concentración de la riqueza y la interconexión que existe entre los grandes titulares de la riqueza, hacen que en caso de una crisis financiera interna, la quiebra de uno debilite los balances de todos los demás, provocando un descenso del valor de los activos de todos los bancos, incluso en los que presentaban anteriormente coeficientes muy altos de capital-activos ponderados por riesgo. En su opinión en América Latina, la probabilidad que la conmoción de la quiebra de un banco se convierta en crisis bancaria sistémica es mayor que en los países industrializados<sup>(24)</sup>.

Si bien es cierto que conforme al artículo 87 de la Constitución Política del Perú, el Estado fomenta y garantiza el ahorro<sup>(25)</sup>, estableciendo las obligaciones y límites de las empresas que reciben ahorros del público, en sistemas

(23) DOW, J. *What is systemic risk? Moral hazard, Initial shocks and Propagation*. Citado por CIFUENTES, Rodrigo. *Banking Concentration: Implications for systemic risk and safety net design*, citando a Documento en línea [www.bcentral.cl/studies/workingpapers] Banco Central de Chile, Santiago, Octubre 2003. Consulta 29 de octubre de 2006.

(24) ROJAS-SUAREZ, Liliana y Steven R. Weisbroad. *Hacia un marco de regulación y supervisión financiera eficaz para América Latina: cómo enfrentar la transición*. En: *Cómo lograr sistemas financieros sólidos y seguros en América Latina*. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Washington D.C. p. 41.

(25) Al respecto, véase: MERINO, Fernando. *Protección del Ahorro del Público*, quien señala que la garantía constitucional no implica garantizar las operaciones de los Bancos, sino la garantía de control permanente de las instituciones que operan con el ahorro del público, así como los mecanismos para reducir el efecto negativo de su insolvencia.

concentrados, el Estado se verá casi compelido a evitar la quiebra o caída de un banco concentrado, puesto que ello puede afectar la estabilidad micro y macroeconómica del país.

La intervención de los bancos centrales, habilitando fondos a instituciones bancarias en crisis incipientes, y la existencia de seguros de depósito, son los mecanismos más utilizados para tratar de paliar una crisis en el sistema financiero. Sin embargo, en el caso de crisis bancarias que afecten a bancos concentrados, este paliativo puede resultar insuficiente.

En el caso particular de los seguros de depósito (Fondo de Seguro de Depósito en el Perú), el mayor tamaño de los bancos concentrados, significará la necesidad de contar con una gran cantidad de fondos para cubrir a los potenciales afectados<sup>(26)</sup> en la medida que dicho banco los concentra de forma especial, resultando que en algunos casos, que ni siquiera dichos fondos alcanzarían para cubrir la pérdida. Dichas situaciones requerirán de la intervención del Estado para evitar la caída del banco, bajo el concepto de *too big to fail*.

El Perú no ha sido ajeno a estas situaciones, hace unos años, el Estado tuvo que intervenir con recursos públicos para evitar la caída del segundo banco del sistema, el cual poseía una importante concentración bancaria, mitigando con ello la posibilidad de una crisis bancaria general y perjuicios a los ahorristas, con el consabido perjuicio que eso generó a las cuentas fiscales. Los costos que implica la salida de un banco grande finalmente son soportados por el Estado y por ende por los contribuyentes. Así Burneo señala, que “las consecuencias serían nocivas sobre la estabilidad monetaria: se afectaría al sistema de pagos y por ende al Banco Central, por ser el prestamista en última instancia, e inclusive, en algunos casos al Tesoro Público”<sup>(27)</sup>.

De todas las consecuencias desarrolladas en éste apartado, las consecuencias de la concentración bancaria para el sistema bancario, específicamente en lo referido al

riesgo sistémico, son en nuestra opinión, de particular importancia e impacto tanto para los agentes del mercado, el propio sistema bancario, como para el Estado, siendo preciso preguntarse si principalmente por esta razón, la concentración bancaria en el Perú debe ser regulada y por tanto limitada.

#### 4. ¿Regulación de los leones?

De lo comentado en los apartados precedentes podemos concluir que resulta siendo un mito hasta cierto punto, que la concentración bancaria afecte efectivamente la competencia, y que en todo caso esas situaciones pueden ser razonablemente controladas, en tanto y en cuanto no existan barreras de entrada al sistema financiero de nuevos jugadores.

En ese sentido, nos preguntamos si la regulación bancaria puede ser considerada como una barrera de entrada al mercado bancario peruano, y, si es conveniente regular la concentración bancaria, esto es, si la concentración bancaria debe estar sujeta a límites establecidos por la legislación bancaria.

##### 4.1. ¿La regulación como barrera de entrada?

A decir de Morel, “las barreras de entrada son una de las variables más relevantes al momento de evaluar el grado de competencia en un mercado. Mientras menores son, mayor la competencia potencial (o disputabilidad) que enfrentan las firmas establecidas, y por lo tanto menor es su poder de mercado, con independencia del nivel de concentración prevaleciente”<sup>(28)</sup>.

(26) Más aun tomando en cuenta que el Fondo de Seguro de Depósito, no cubre la totalidad de los depósitos en el sistema bancario, sino una fracción de ellos representada por los depósitos de personas naturales y personas jurídicas sin fines de lucro y hasta por cierto límite establecido por las normas.

(27) BURNEO, Kurt. *¿Es velasquista? Regulación de la Concentración Bancaria en EE.UU y Chile*. En: Diario Gestión, 1 de abril de 2005. Lima, p. 15.

(28) MOREL, José Tomás. *Lecciones del Caso Santiago-Santander sobre la Concentración Bancaria*. En: *Estudios Públicos*. Número 91. Santiago: 2003. p. 250.

## Luis Pizarro Aranguren y Rossina Caballero Muñiz

Las barreras de entrada al mercado pueden ser de diferentes tipos, comerciales, operativas, legales, etc. Para el caso que nos convoca, interesa una de las principales barreras de entrada al mercado bancario peruano, la legal, la cual se encuentra en la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante, SBS), y el modelo de banca que se establece en la Ley 26702 - Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante, Ley General).

Según el artículo 87 de la Constitución Política del Perú de 1993, la SBS ejerce el control de las empresas bancarias y otras que reciban depósitos del público. Adicionalmente, el artículo 21 de la Ley General, establece que la SBS emite la resolución que autoriza o deniega la organización de una empresa del sistema financiero, la cual no requiere de exposición de fundamentos, salvo a petición del solicitante y en la medida de lo practicable<sup>(29)</sup>.

De otro lado, independientemente de las particularidades propias de cada economía y sistema jurídico, es posible establecer parámetros y estructuras generales comunes para diseñar la regulación financiera. La idea medular se concentra en establecer un justo equilibrio entre dos intereses relevantes: (a) la necesidad de proteger el ahorro del público con intervención estatal a través de la supervisión y (b) permitir la competencia entre las entidades prestamistas que proyecte acceso al crédito de la mayor cantidad de empresas y personas con precios eficientes.

En este gran contexto, las legislaciones que regulan los sistemas financieros<sup>(30)</sup>, deben tomar en cuenta dos variables claves que inciden de forma particular en los grados de regulación y supervisión<sup>(31)</sup> (y a la larga en el costo del crédito), que el órgano de control (supervisor bancario) deberá mantener sobre las instituciones financieras, esto es: (a) el tipo de entidad (la clase de licencia) y (b) el tipo de operaciones que se pueden realizar.

La variable “tipo de entidad”, representará la forma bajo la cual se desarrollará la actividad de intermediación, para el caso peruano los tipos de entidades son: bancos, financieras, cajas rurales, cajas municipales, Edpymes y cooperativas. La variable “tipo de operaciones permitidas”, significará la descripción de las operaciones y servicios que las entidades pueden llevar a cabo. Generalmente en este último caso las legislaciones “empaquetan” operaciones formando módulos.

Como consecuencia, el resultado de las diferentes combinaciones que se puedan dar de esas dos variables, significarán los diferentes grados de regulación y supervisión que se debe imponer a los participantes en el sistema financiero.

En un escenario ideal si una entidad quiere dedicarse al otorgamiento de créditos bajo modalidades limitadas y no realizar las diversas transacciones financieras deberá tener un grado de supervisión en cantidad y rigurosidad compatible con esa elección, independientemente del tipo de entidad legal (tipo de licencia) que obtenga.

Mayor regulación tiene correlato en el incremento de costos operativos para las entidades, a mayor exigencia regulatoria, mayores costos de transacción que tienen que ser asumidos por los participantes en el sistema financiero, los mismos que serán transferidos (en todo o en parte) por dichos participantes a sus clientes, vía las tasas de interés o comisiones.

(29) Modificación introducida en virtud del Decreto Legislativo 1052 de junio 2008, fecha hasta la cual se indicaba adicionalmente, que dichas resoluciones no eran susceptibles de impugnación en la vía administrativa o judicial.

(30) Se entiende por sistema financiero el conjunto de entidades que cuentan con autorización para efectuar intermediación financiera (captar ahorro y colocar créditos), independientemente del nombre que las leyes les asignen. En muchas legislaciones se incorpora al sistema financiero a entidades que no necesariamente intermedian con ahorro del público.

(31) Se entiende por “regulación”, el paquete de normas y reglamentos, en general legislación de la materia, que son aplicables a la actividad bancaria. Se entiende por “supervisión” la potestad del órgano de control de autorizar, vigilar, sancionar las actividades de las entidades, con base en la regulación aplicable.

La regulación del sistema financiero tomando como base el esquema modular, implica la combinación de dichas variables, en la medida que, clasifica en varios módulos o grupos las operaciones que pueden realizar las entidades participantes en el sistema, quienes podrán, dependiendo de su interés en desarrollar determinado operación o servicio, acceder al módulo correspondiente. El establecimiento de un sistema modular de regulación esta estrechamente ligado con los conceptos de banca universal y banca de nicho.

Se entiende por “banca universal” (banca múltiple) a aquella que permite a la entidad del sistema, efectuar todas las operaciones contenidas en la regulación vigente. En ese sentido, generalmente no se combinan las variables “tipo de entidad” y “tipo de operaciones permitidas”, sino que se admiten indiscriminadamente todas las operaciones por el sólo hecho de ser entidad del sistema financiero, aun cuando no todas las operaciones quieran ser llevadas a cabo por la entidad. La licencia de banca múltiple permite potencialmente realizar todas las transacciones (aunque en la práctica la entidad no las desarrolle) correspondiéndole el grado de supervisión integral y absoluto. En extremo, si una entidad tiene licencia de banca múltiple y realiza un número limitado de operaciones, incurre en una ineficiencia pues asume un costo de supervisión mayor al que le corresponde.

En ese sentido, la imposición de una banca de tipo universal, puede conllevar la existencia de sobrecostos a las entidades participantes que no estén interesadas, o cuyo *target* de negocio, no sean todas las operaciones establecidas por la regulación, puesto que, al no haber diferencia a nivel normativo entre unas y otras, le serán aplicables todas la regulaciones prudenciales existentes.

Se entiende por “banca de nicho” (banca especializada) a aquella que permite a la entidad del sistema, efectuar determinadas operaciones dependiendo del segmento o “nicho” de negocio que desarrolle. Es aquí donde el sistema modular puede tomar particular relevancia, en la medida que los diferentes módulos agrupen operaciones y servicios homogéneos o que generen sinergias entre ellos.

De otro lado, el establecimiento de un sistema modular logra el objetivo de reducir los costos de regulación y supervisión, y por tanto de operación, en la medida que el órgano

regulador efectuará la supervisión únicamente respecto de las operaciones contenidas en el módulo acogido y no respecto del universo de operaciones.

En el sistema financiero peruano actual, coexiste el criterio de banca universal o múltiple y el sistema modular, de forma no integrada. Un Banco por el hecho de tener licencia de tal, tiene acceso a realizar todas las operaciones descritas en la Ley General, no obstante, querer realizar sólo un grupo de ellas. El sistema modular no se aplica a los Bancos. La idea es establecer la integración del sistema de banca de nicho bajo un sistema de regulación modular, que permita dar un marco general común a todas las entidades participantes en el sistema financiero, y un marco especial dependiendo de los módulos de operaciones que vayan a realizar.

De otro lado, si la entidad del sistema financiero no tiene capacidad, necesidad o decisión de captar ahorro del público por tener otras fuentes de “fondeo”, el régimen de supervisión aplicable a sus operaciones deberá ser en extremo flexible y promotor, puesto que la principal razón de supervisión no existe.

En nuestra opinión, la excesiva regulación de la SBS, provoca la existencia de una barrera de entrada importante para los nuevos capitales interesados en entrar al negocio bancario.

Queda claro que la SBS en aras de cumplir con el mandato constitucional de velar por el ahorro del público, debe mantener adecuados estándares de supervisión, de hecho consideramos que un componente importante de la actual crisis fue la poca o inexistente supervisión a las entidades financieras. En los Estados Unidos en particular, se camino a la desregulación, pero también a la des-supervisión con los efectos que ahora vemos.

## Luis Pizarro Aranguren y Rossina Caballero Muñiz

### 4.2. ¿Regulación de la concentración?

La Ley de Bancos peruana contempla regulación dirigida a aprobar las adquisiciones de paquetes representativos del capital social de empresas del sistema financiero. En ese sentido, el artículo 57 establece que la transferencia de acciones de una empresa del sistema financiero por encima del 10% del capital social, a favor de una sola persona, requiere previa autorización de la SBS.

Se entiende que la intención de dicha norma, es la de verificar que el potencial accionista cumpla con los requisitos establecidos en la Ley General para ser accionista de un banco, que en la medida que maneja ahorro del público, debe contar con la debida idoneidad comercial y moral, pero en ningún caso, debe considerarse un control de fusiones o adquisiciones en el sentido, entendido por la normas de competencia<sup>(32)</sup>.

En ese sentido, nos preguntamos si en vista de las consecuencias que pueden generar las situaciones de concentración bancaria, comentadas en los apartados precedentes, en particular la referida al riesgo sistémico, es recomendable o posible que la concentración bancaria sea regulada, es decir, si es posible impedir que las empresas del sistema financiero, logren vía fusiones y adquisiciones o vía captura del mercado, cuotas de mercado significativas y por tanto, concentradas.

Sobre el particular, Carletti, Hartmann y Ongena<sup>(33)</sup>, llevaron a cabo un estudio sobre los efectos en la competencia y la supervisión del control de fusiones y adquisiciones bancarias en Estados Unidos, Canadá y otros 17 países europeos. La investigación destaca que en 1987 sólo algunos de dichos países contaban con regulación sobre competencia bancaria, siendo que para el 2004, este control se encontraba institucionalizado. Detallan ellos que, en la mayoría de los sectores económicos, el control al que se someten las fusiones y adquisiciones, están a cargo de los órganos de competencia, sin embargo, en el sector bancario están sujetos al control del órgano de competencia y del órgano de supervisión bancario. El primero revisa que la transacción no conlleve una

excesiva concentración que dé como resultado una reducción en el bienestar del consumidor. El segundo verifica que la transacción este de acuerdo con las normas de prudencia bancaria y el sistema financiero en su conjunto.

Sin embargo, la regulación de la concentración bancaria genera una situación ambivalente, por un lado, como hemos comentado en los apartados precedentes, ciertas industrias requieren de economías de escala para generar más eficiencia económica (por ejemplo la industria bancaria) siendo que la concentración las beneficia en su esfuerzo de reducir costos. De otro lado, la concentración en el ámbito bancario incrementa los índices de riesgo sistémico.

Ante esta situación, persiste la interrogante sobre si regular o no la concentración bancaria. En nuestra opinión, y a la luz de las tendencias internacionales sobre la materia, y en especial, de los principios recogidos en Basilea II, la concentración bancaria debe ser regulada, pero no exclusivamente mediante la aplicación de porcentajes limitativos para la participación en los mercados, sino mediante la modificación de las normas sobre supervisión y regulación bancaria actualmente vigentes. Tal como se comentará en el presente apartado, la eliminación o reducción de barreras de entrada subjetivas, el replanteamiento del criterio de banca múltiple, formalización de la economía, bancarización y otras, pueden colaborar a la reducción de la concentración bancaria.

Es preciso indicar que dado la especializada materia del tema, no sería recomendable que el órgano regulador de la competencia (Indecopi para el caso peruano) sea el encargado

(32) Cabe precisar que en el Perú, solo existe el control de fusiones y adquisiciones en el sector eléctrico en virtud de la Ley 26876 y el Reglamento, Decreto Supremo 017-98-ITINCI.

(33) CARLETTI, Elena, Philippe, HARTMANN y Steven, OGENA. "The Economic Impact of Financial Laws: The Case of Bank Merger Control." Documento en Línea [<http://www.finance.uni-frankfurt.de/master/brown/78.pdf>]. Noviembre 2005. Consulta 10 de diciembre de 2006.

de verificar los supuestos de concentración bancaria, sino que la misma debería quedar en manos de la propia SBS, pero estableciendo para ello criterios objetivos en las normas legales.

Finalmente, es interesante mencionar la experiencia chilena en la materia, donde a propósito de la operación de compra de un banco en Chile, el Banco Santander Central Hispano (BSCH) quedó como controlador de los bancos Santiago y Santander-Chile, los cuales mantenían conjuntamente una participación en el sistema financiero de 27%. El resultado de la operación fue el inicio por parte del Fiscal Nacional Económico de Chile, de un proceso para que se adopten medidas que eviten limitaciones a la competencia producto de la “alta” participación que ambas empresas, controladas por el BSCH, mantenían en el mercado chileno<sup>(34)</sup>. Si bien cierto que finalmente, dichas medidas fueron desestimadas, éste incidente inició el debate en Chile sobre la necesidad de limitar la concentración bancaria, lo que llevó años más tarde, a la modificación de su Ley de Bancos.

## 5. A modo de conclusión

a) La libre competencia genera concentración. Los agentes del mercado en aras de buscar el beneficio económico, buscan la acumulación de capital y la eficiencia, y esto casi siempre se logra mediante el crecimiento, sinergias en la operación, mejora de gestión y desarrollo de economías de escala.

b) La concentración bancaria no se determina por la cantidad de entidades que actúan en un sistema, sino en relación con el número de entidades que concentran la mayor parte de las operaciones activas y pasivas que se llevan a cabo en el mercado.

c) En el mercado bancario peruano es posible hablar de una estructura concentrada de los principales bancos del sistema.

d) Los mercados bancarios concentrados pueden potencialmente representar un riesgo en el incremento de las tasas de interés activa y una disminución en la tasa de interés pasiva, pero no es menos cierto, que existen otros factores, como los costos de transacción y la prima de riesgo que contribuyen a ese incremento.

e) Que la concentración implica altas tasas de interés es un mito. La tasa de interés es fiel reflejo del riesgo; la tasa de interés es el precio del dinero en el mercado. El hecho de incrementar los ofertantes en el mercado no hará necesariamente que la tasa baje. Lo que hace que la tasa sea menor, es reducir el riesgo que enfrenta al otorgar un crédito. Mayor riesgo, mayor tasa; menor riesgo menor tasa.

f) Menor regulación no implica deficiente o inexistente supervisión por parte del Supervisor Estatal (que en gran medida es la causa de la actual crisis financiera iniciada en los Estados Unidos), esta debe existir, como garantía de protección al ahorro del público, pero adecuada a las operaciones que las entidades decidan realizar.

g) La imposición de una banca de tipo universal conlleva la existencia de sobrecostos a las entidades participantes que no estén interesadas en todas las operaciones establecidas por la regulación, puesto que, al no haber diferencia a nivel normativo entre unas y otras, le serán aplicables todas las regulaciones prudenciales existentes.

h) La banca especializada permite a la entidad del sistema, efectuar determinadas operaciones dependiendo del segmento o “*nicho*” de negocio que desarrolle. Es aquí donde el sistema modular puede tomar particular relevancia, en la medida que los diferentes módulos agrupen operaciones y servicios homogéneos o que generen sinergias entre ellos.

i) La excesiva regulación de la SBS, provoca la existencia de una barrera de entrada importante para los nuevos capitales interesados en entrar al negocio bancario.

(34) MOREL, José Tomás. *Lecciones del Caso Santiago-Santander sobre la Concentración Bancaria*. En: *Estudios Públicos*. Número 91. Santiago: 2003. p. 250.