

# **RESUMEN EJECUTIVO**

---

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN Y RECOMENDACIONES  
SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL  
SECTOR FINANCIERO Y SUS MERCADOS**



# ÍNDICE

<b>Índice</b>	
<b>Directorio</b>	<b>5</b>
<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>8</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>10</b>
1.1. Antecedentes	10
1.2. Descripción del estudio y su proceso de elaboración	11
1.3. Relevancia del sector financiero	13
1.4. El sistema financiero en México: evolución y estructura reciente	13
1.5. Concentración y rentabilidad del sistema bancario	14
<b>2. Elementos para el análisis de competencia</b>	<b>16</b>
2.1. Características estructurales del sector financiero	16
2.1.1. Economías de escala	17
2.1.2. Costos hundidos	17
2.1.3. Economías de alcance y empresas multiproducto	18
2.1.4. Costos asociados a la regulación	18
2.1.5. Costos de cambio o traspaso	18
2.1.6. Asimetrías de información	19
2.1.7. Economías de red	19
2.1.8. Mercados de dos lados	20
2.2. Conducta de los agentes económicos	21
2.2.1. Incentivos de empresas al empaquetamiento en ventas	21
2.2.2. Situaciones donde integraciones verticales u horizontales pueden desplazar a competidores	22
2.2.3. Demasiados puntos de contacto entre competidores pueden propiciar comportamientos coordinados	23
2.2.4. Incremento artificial de los costos de transacción y de cambio de proveedor	24
2.2.5. Resistencia a compartir información para mitigar el problema de información asimétrica	24
2.2.6. Discriminación de precios como resultado de altos costos de cambio e información asimétrica	25
2.2.7. Incentivos de los agentes económicos a fragmentar las redes	26
<b>3. Aspectos transversales relevantes</b>	<b>28</b>
3.1. Aspectos regulatorios	28
3.1.1. Requisitos para la constitución y operación de entidades financieras	28
3.1.2. Regulación prudencial	33
3.1.3. Riesgo sistémico: resolución de instituciones financieras en crisis y procedimientos en materia de competencia económica	35
3.1.4. Facultades concurrentes: sanción de prácticas comerciales y sus implicaciones en materia de competencia económica	39

3.2. Sistemas de pagos de alto valor	44
3.3. Sistemas de pago de bajo valor	47
3.3.1. Introducción	47
3.3.2. Mercado de dos lados y cuotas de intercambio	47
3.3.3. Cajeros automáticos	48
3.3.4. Pagos con tarjetas	51
3.3.5. Transferencias	54
3.3.6. Cheques y domiciliaciones	56
3.3.7. Pagos móviles	58
3.3.8. Regulación derivada de la reforma financiera	61
3.3.9. Remesas	62
3.4. Sociedades de información crediticia	65
3.5. Fideicomisos	70
3.6. Intervenciones del gobierno dentro del sistema financiero	75
<b>4. Crédito</b>	<b>78</b>
4.1. Introducción	78
4.2. Crédito al Consumo	79
4.2.1. Tarjetas de crédito	79
4.2.2. Crédito de nómina	82
4.2.3. Crédito personal	87
4.2.4. Crédito automotriz	91
4.3. Crédito a la vivienda	95
4.4. Crédito comercial a empresas	99
<b>5. Ahorro</b>	<b>103</b>
5.1. Introducción	103
5.2. Depósitos en entidades reguladas por la CNBV	103
5.3. Administradoras de fondos para el retiro	107
5.4. Fondos de inversión	111
<b>6. Financiamiento bursátil</b>	<b>117</b>
<b>7. Seguros</b>	<b>123</b>
BIBLIOGRAFÍA	130

# COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

## PLENO

Comisionada Presidente  
**Alejandra Palacios Prieto**

Comisionados  
**Alejandro Ildelfonso Castañeda Sabido**  
**Benjamín Contreras Astiazarán**  
**Eduardo Martínez Chombo**  
**Martín Moguel Gloria**  
**Jesús Ignacio Navarro Zermeño**  
**Francisco Javier Núñez Melgoza**

## **DIRECTORIO**

**Alejandra Palacios Prieto**

Comisionada Presidente

**Pedro Adalberto González Hernández**

Secretario Técnico

**Fidel Gerardo Sierra Aranda**

Director General de Asuntos Jurídicos

**Sara Gabriela Castellanos Pascacio**

Directora General de Estudios Económicos

**José Luis Ambriz Villalpa**

Director General de Concentraciones

**Francisco Rodrigo Téllez García**

Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas

**José Eduardo Mendoza Contreras**

Director General de Investigaciones de Mercado

**Sergio López Rodríguez**

Director General de Asuntos Contenciosos

**Carlos Mena Labarthe**

Jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales

**David Lamb de Valdés**

Director General de Promoción de la Competencia

**José Nery Pérez Trujillo**

Director General de Planeación y Evaluación

**Octavio Díaz García de León**

Director General de Administración



## PRESENTACIÓN

Este documento es una síntesis del Trabajo de Investigación y Recomendaciones sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Financiero y sus Mercados. Tiene el propósito de ofrecer al lector una visión general acerca de las características estructurales y conductas que se observan en los servicios financieros objeto del estudio. Para cada uno se presenta una breve descripción del servicio financiero, la situación actual y problemática, alguna evidencia, idoneidad, y las conclusiones o recomendaciones que sugiere el análisis. Para más detalles, el trabajo de investigación original y el Oficio del Acuerdo CFCE-150-2014 del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica con las recomendaciones derivadas de tal trabajo al Congreso de la Unión se encuentran disponibles en el siguiente micrositio: <http://www.cofece.mx/index.php/prensa/noticias/trab-inv-recom-sec-fin>.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADAS EN EL RESUMEN EJECUTIVO

<b>ABCD</b>	adquisición de bienes de consumo duradero
<b>Afores</b>	administradoras de fondos para el retiro
<b>AMIS</b>	Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
<b>Bancomext</b>	Banco Nacional de Comercio Exterior
<b>Banjército</b>	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
<b>Banobras</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
<b>Bansefi</b>	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
<b>Banxico</b>	Banco de México
<b>BMV</b>	Bolsa Mexicana de Valores
<b>CAT</b>	costo anual total
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>CNSF</b>	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
<b>Cofece</b>	Comisión Federal de Competencia Económica
<b>Cofemer</b>	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
<b>Condusef</b>	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
<b>Consar</b>	Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro
<b>CR</b>	<i>concentration ratio</i>
<b>Enafin</b>	Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas
<b>ENIF</b>	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera
<b>Financiera</b>	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
<b>Finrural</b>	Financiera Rural
<b>FIRA</b>	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
<b>Fovissste</b>	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>GAT</b>	ganancia anual total
<b>IAP</b>	Institución de asistencia privada
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
<b>Infonavit</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>IPAB</b>	Instituto para la Protección del Ahorro Bancario
<b>ISSFAM</b>	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>LACP</b>	Ley de Ahorro y Crédito Popular
<b>LFCE</b>	Ley Federal de Competencia Económica
<b>LFI</b>	Ley de Fondos de Inversión
<b>LIC</b>	Ley de Instituciones de Crédito

<b>LFPC</b>	Ley Federal de Protección al Consumidor
<b>LMV</b>	Ley del Mercado de Valores
<b>LRAF</b>	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
<b>LR SIC</b>	Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia
<b>LSAR</b>	Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>LSS</b>	Ley del Seguro Social
<b>LTOSF</b>	Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
<b>Mipymes</b>	micro, pequeñas y medianas empresas
<b>Nafin</b>	Nacional Financiera
<b>OCC</b>	<i>Office of the Comptroller of the Currency</i>
<b>OCDE u OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (o por sus siglas en inglés, <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> )
<b>Onavis</b>	organismos nacionales de vivienda
<b>PIB</b>	producto interno bruto
<b>Procesar</b>	Procesar, S.A. de C.V.
<b>Profeco</b>	Procuraduría Federal del Consumidor
<b>Pymes</b>	pequeñas y medianas empresas
<b>ROA</b>	rendimiento sobre los activos
<b>ROE</b>	rendimiento sobre el patrimonio
<b>SAR</b>	Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SHF</b>	Sociedad Hipotecaria Federal
<b>SICs</b>	sociedades de información crediticia
<b>Siefores</b>	sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro
<b>SMS</b>	mensajes cortos (del inglés <i>short message service</i> )
<b>Socaps</b>	sociedades cooperativas de ahorro y préstamo
<b>Sofincos</b>	sociedades financieras comunitarias
<b>Sofipos</b>	sociedades financieras populares
<b>Sofomes ENR</b>	sociedad financiera de objeto múltiple, entidad no regulada
<b>Sofomes</b>	sociedades financieras de objeto múltiple
<b>SPEI</b>	Sistemas de Pago Electrónicos Interbancarios
<b>TEF</b>	transferencias electrónicas de fondos
<b>TMCA</b>	tasa media de crecimiento anual
<b>TPV</b>	terminal punto de venta
<b>Trabajo</b>	Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados
<b>Udis</b>	unidades de inversión
<b>VSM</b>	veces el salario mínimo

# RESUMEN EJECUTIVO

---

## TRABAJO DE INVESTIGACIÓN Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL SECTOR FINANCIERO Y SUS MERCADOS

### 1. Introducción

#### 1.1 Antecedentes

El 8 de mayo de 2013, el Ejecutivo Federal presentó el proyecto de Decreto de Reforma Financiera, el cual consistió en la modificación de 34 ordenamientos jurídicos. 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. Para la consecución de estos objetivos, el segundo eje de la reforma consideró la necesidad de incrementar la competencia en el sector.

En razón de lo anterior, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la ley para regular las agrupaciones financieras, que entró en vigor el 11 de enero de 2014, en su artículo 5° transitorio fracción I señaló que la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece o Comisión) analizará las condiciones de competencia en este sector y en sus mercados. A mayor abundamiento, el citado Decreto señaló:

*“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.”*

En atención a este mandato, y de conformidad con lo establecido en la fracción XVIII bis 2 y último párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica vigente a la entrada en vigor de la reforma financiera,<sup>1</sup> el 16 de enero de 2014 esta Comisión Federal de Competencia Económica acordó el inicio del trabajo de investigación sobre las condiciones de competencia en diversos productos y servicios del sistema financiero y sus mercados.

## **1.2. Descripción del estudio y su proceso de elaboración**

Con el objetivo de realizar la investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados, y a fin de estar en la posibilidad de formular recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar la competencia, la Comisión se enfocó en la realización de un estudio de mercado sobre distintos segmentos del sector financiero, en seguimiento a las mejores prácticas internacionales utilizadas por las autoridades de Reino Unido y España, así como por la Comisión Europea.

Un estudio de mercado es un diagnóstico sobre las causas de por qué un mercado pudiera no estar funcionando adecuadamente en términos de eficiencia, competencia y bienestar de los consumidores, y plantea propuestas de mejora. Para obtener tal diagnóstico se consideran diversos elementos de análisis, tales como la estructura y características actuales del sector que se esté investigando (número de oferentes y demandantes, diferenciación de productos y servicios, existencia de barreras a la libre movilidad, grado de integración vertical, entre otras); la regulación de entrada al sector financiero (por ejemplo, capital mínimo de constitución o historial crediticio y de negocios) y operación existente (por ejemplo, regulación prudencial, regulación sobre transparencia e información al consumidor; regulación sobre el intercambio de información crediticia); así como el comportamiento de los agentes económicos que participan en el sector; entre otros. El resultado de este tipo de estudios se utiliza para emitir un conjunto de recomendaciones no vinculantes, dirigidas principalmente hacia los reguladores sectoriales, pero también a otros agentes económicos, a fin de promover políticas que favorezcan la competencia, la eficiencia y el bienestar del consumidor.

---

<sup>1</sup> Ley Federal de Competencia Económica reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2012.

El término “estudio de mercado” no se refiere necesariamente a la delimitación de un mercado relevante en el sentido clásico de un análisis de competencia. Frecuentemente, los estudios de mercado aportan una visión más general, dentro del contexto de un sector, en comparación con las investigaciones de conductas particulares en un mercado específico.

A fin de seleccionar los productos y servicios a analizar, la Comisión identificó actividades que tuvieran un mayor impacto en el funcionamiento del sistema financiero mexicano en general, y en el bienestar de los consumidores en particular.

De esta manera se realizó la siguiente tipología de los productos y servicios financieros que integra el presente estudio:

1) Aspectos transversales relevantes

- Requisitos para la constitución y operación de entidades financieras
  - Regulación prudencial
  - Riesgo sistémico: resolución de instituciones financieras en crisis
  - Facultades concurrentes: sanción de prácticas comerciales
  - Sistemas de pago
  - Sociedades de información crediticia (SICs)
  - Fideicomisos
  - Intervención gubernamental (banca de desarrollo y subsidios)
- 

2) Crédito

- Consumo
    - Tarjetas de crédito
    - De nómina
    - Personal
    - Automotriz
    - Otros (prendario, ABCD, tarjetas de crédito de tiendas departamentales)
  - Vivienda
  - Comercial
    - Crédito a empresas
    - Crédito a empresas del sector agropecuario
    - Crédito a entidades federativas y municipios
    - Otros (créditos de intermediarios financieros no bancarios)
- 

3) Ahorro

- Depósitos en entidades reguladas
  - Afores
  - Fondos de inversión
- 

4) Financiamiento bursátil

---

5) Seguros

### **1.3 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. 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). 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 (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.

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 la sección denominada “caracterización del sistema financiero para atender las necesidades de los consumidores” dentro del capítulo 1 del Trabajo se presentan mayores detalles sobre los atributos presentes en los productos y servicios que se ofrecen de acuerdo a las necesidades específicas de los consumidores.

### **1.4. El sistema financiero en México: evolución y estructura reciente**

El sistema financiero mexicano tiene algunas ventajas respecto a otros sistemas en el mundo: 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 el país en enero de 2014 va encaminada a tratar de corregir estas limitantes.

A continuación se presentan algunos datos relevantes del sistema financiero, mismos que pueden ser consultados en mayor detalle a partir del apartado 1.4.2 del capítulo 1 del Trabajo. 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%. Gracias a estas fortalezas fue posible que durante la crisis financiera internacional de 2008-2009, el sistema bancario mexicano mantuviera su estabilidad y no presentara 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.

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, el crédito proporcionado al sector privado por parte de la banca como porcentaje del PIB ascendió a 18% en 2011. Así, 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. (p.e. Panamá 79%, Chile 66%, Estados Unidos 55%, Brasil 52%, Colombia 32%, entre otros)

## 1.5 Concentración y rentabilidad del sistema bancario

Existe una alta concentración de oferentes en los productos y servicios financieros, ello a pesar de que entre 2007 y 2013<sup>2</sup> se otorgaron 11 licencias para operar como bancos. En 2011, cinco instituciones financieras bancarias concentraron cerca de 72% de los activos del sistema bancario.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> La infraestructura del sistema financiero también se encontraba entre 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

2 A diciembre de 2012 existían 42 instituciones de Banca Múltiple.

3 BBVA Bancomer 21.1%, Banamex 19.3%, Santander 12.8%, Banorte 10.6% y HSBC 8.4% (cifras redondeadas).

4 BBVA Bancomer 22.7, Banamex 17.0%, Banorte 14.2%, Santander 13.5% y HSBC 9.5% (cifras redondeadas).

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 economías 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 elevados. En términos de rentabilidad, durante el periodo 2007-2013, los resultados de la operación registraron en términos reales una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 2.2%, 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, las comisiones y tarifas netas se redujeron a una TMCA de 4.8% en el periodo 2007 a 2013.

La rentabilidad de los bancos en México, respecto al capital y los activos, se encuentra 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.

## 2. Elementos para el análisis de competencia

No existe una sola aproximación teórica para el estudio de la organización industrial y 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 de las empresas, 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.<sup>5</sup> 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 de beneficios se realice bajo los parámetros de un mercado competido y no mediante la utilización del poder de mercado. Para 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. 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 sintetizan las principales características de la estructura y conducta del sector financiero, donde se incluyen algunos ejemplos que facilitarán su entendimiento. Es importante mencionar que en el capítulo 2 del Trabajo se presentan mayores detalles teóricos, así como ejemplos adicionales sobre la estructura y conductas que caracterizan al sector financiero.

### 2.1. Características estructurales del sector financiero

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

---

<sup>5</sup> Fernández de Castro y Duch (2003).

entre muchos otros.

### **2.1.1. 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.<sup>6</sup> 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.

En este sentido, una institución grande o ya establecida que cuenta con un mayor volumen de clientes u operaciones, presenta 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 a un nuevo oferente no le será posible ofrecer productos o servicios a los mismos precios que un proveedor ya establecido. 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 eficiente.

### **2.1.2. 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.<sup>7</sup>

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. 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, estas inversiones en reputación generalmente resultan irrecuperables; por lo que este fenómeno puede limitar la entrada de participantes.

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

---

6 OECD (2003).

7 *Ibidem*

puede limitar la entrada de participantes.

### **2.1.3. 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.<sup>8</sup> 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.

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. A su vez, a los usuarios les es menos atractivo cambiar de proveedor de servicios cuando tienen múltiples servicios contratados con uno solo.

### **2.1.4. Costos asociados a la regulación**

Las regulaciones a las que están sujetos los proveedores de servicios del sector financiero generan costos, tanto a los nuevos participantes que pretenden proveer dichos servicios, como a las empresas que se encuentran en operación.

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.

### **2.1.5. Costos de cambio o traspaso**

Es común en algunos mercados que los clientes de una empresa tengan o perciban costos de cambiarse (*switching costs*) a otra empresa, aun cuando los bienes adquiridos de cada empresa sean funcionalmente idénticos.<sup>9</sup>

Los costos de cambio o traspaso se presentan cuando un consumidor tiene dificultades para sustituir al 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

---

8 Ibidem

9 Klemperer (1995).

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<sup>10</sup> y reduce la competencia de nuevos proveedores, ya que les resulta complicado atraer a los consumidores establecidos en otras instituciones.

### **2.1.6. 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.<sup>11</sup> 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.

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.<sup>12</sup> 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.

### **2.1.7. Economías de red<sup>13</sup>**

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.<sup>14</sup>

Los efectos de red pueden ocurrir en redes físicas, como las de telecomunicaciones en las que el valor para un usuario de consumir el producto (por ejemplo, servicio de telefonía) crece a medida que existen más usuarios con ese servicio (más personas con un teléfono). 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 asocia a este tipo de red.

Cuando dos o más redes producen bienes o servicios similares pero incompatibles, entonces 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.

---

10 *Ibidem*.

11 World Bank (2003).

12 Cuando existe información asimétrica pueden presentarse casos: 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.

13 Claessens, Dobos, Klingebiel y Laeven (2003).

14 Belleflamme y Paitz, M. (2010).

En industrias donde existen varias redes, surge la posibilidad de que la interconexión e interoperabilidad entre ellas incremente el bienestar social. No obstante lo anterior, 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 menores costos unitarios frente a los competidores entrantes. 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.

Como ejemplo se tiene a las sociedades de información crediticia en las cuales se exhiben economías de red, pues al agregar más usuarios al sistema, los cuales reportan su información crediticia, se incrementa el valor del servicio proporcionado a los usuarios inscritos a esa SIC. En términos de competencia, las sociedades de información crediticia son redes o plataformas que afilian principalmente instituciones de crédito o comerciales otorgantes de crédito. Actualmente, las SICs en México están controladas por usuarios, por lo que se corre el riesgo de que los datos se proporcionen de forma ineficiente; por ejemplo, de forma discriminatoria, incompleta, o evitando la producción de servicios de valor agregado.

### **2.1.8. Mercados de dos lados**

En términos generales, una plataforma de dos lados es un sistema que enfrenta demandas interdependientes de dos grupos de clientes. La demanda y las decisiones de un grupo de agentes afectan al otro grupo, y viceversa, típicamente esta interdependencia da lugar a externalidades de red entre los lados. La existencia de la plataforma permite reducir los costos de transacción e internalizar en la medida de lo posible dichas externalidades.<sup>15</sup>

En particular, la provisión de servicios financieros de pagos se organiza en plataformas de dos lados. 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 externalidades de red entre ambos lados: el tarjetahabiente valorará 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 los tarjetahabientes estén dispuestos a usar más su tarjeta.

Existe el riesgo para la competencia de que estos sistemas interactúen ineficientemente en términos de interconexión, o que ésta no exista en absoluto. Los proveedores establecidos podrían imponer tarifas o condiciones ineficientes de interconexión e interoperabilidad; con condiciones particularmente desfavorables a los entrantes o pequeños proveedores.

---

<sup>15</sup> Rysman (2009).

## 2.2. 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. Actualmente existe un consenso internacional en que la estructura de un sector o una industria condiciona, pero no determina, la conducta de los agentes económicos y que ésta, a su vez, puede influir o reforzar aún más la propia estructura de un sector.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.

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, recomendándose referir al capítulo 2 del Trabajo para consultar ejemplos adicionales.

### 2.2.1. 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 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.<sup>18</sup> En general, la práctica de empaquetamiento puede tener ventajas de eficiencia para la empresa y/o los consumidores. No obstante,

<sup>16</sup> Fernández de Castro, y Duch (2003).

<sup>17</sup> Pepall, Richards y Norman (2006).

<sup>18</sup> *Ibidem*.

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.<sup>19</sup>

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

### **2.2.2. Situaciones donde integraciones verticales u horizontales pueden desplazar a competidores**

Las empresas al llevar a cabo el proceso de producción de un bien 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 se 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.<sup>20</sup> Sin embargo, la integración vertical puede tener efectos adversos al proceso de 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.

Las conductas anticompetitivas pueden consistir en negar el acceso a un insumo en el segmento no competido (aguas arriba), el cual puede ser necesario para competir en otro segmento potencialmente competido (aguas abajo), o en encarecer el acceso a éste con 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 dañando

---

<sup>19</sup> Con base en Comisión Nacional de la Competencia (2012).

<sup>20</sup> 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 es imponer una restricción vertical, que puede ir desde la integración total entre el productor y el distribuidor (de modo que se elimina la transacción entre ellos y se fija 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.

al consumidor final.

Adicionalmente, cuando varios competidores entre sí controlan el acceso a un insumo necesario para la producción, distribución o comercialización de sus servicios o productos, se pueden generar condiciones que relajen la competencia o que faciliten la colusión aguas abajo. 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 compartida 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.

### **2.2.3. 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, al traducirse en mayores precios o una menor cantidad de productos o servicios. Tener múltiples puntos de contacto entre agentes participantes del mismo sector, facilita tanto el intercambio de información como 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.<sup>21</sup>

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.

---

21 Motta (2009).

#### **2.2.4. 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 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.

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 de 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 desplazamiento (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 se observa que los cuentahabientes registran una muy baja movilidad entre proveedores, al grado de que la mayoría de 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 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.

#### **2.2.5. 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. 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.

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 asimétrica, ya 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.

#### **2.2.6. 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 constituyen como elementos que pudieran facilitar la capacidad de un agente económico de vender un bien o servicio de similares características a precios diferenciados. Lo anterior se denomina discriminación de precios o políticas de precios no lineales.<sup>22</sup>

---

22 Varian (2007).

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 o si acceden, lo hacen en condiciones de precio desfavorable, con lo cual se limita su desarrollo como potencial competidor del público ahorrador.

### **2.2.7. 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 constituyen 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 para ofrecer diversos productos y servicios aprovechando la red existente y, por tanto, se podría reducir la competencia con y entre ellos. Para los principales bancos, compartir la plataforma implicaría dar entrada a competidores que tratarían de atraer a sus clientes actuales o potenciales. 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.<sup>23</sup>

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

---

23 El fenómeno de que una sola tecnología se afiance como la dominante en un sector se denomina *winner takes all*.

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.

## 3. Aspectos transversales relevantes

### 3.1 Aspectos regulatorios

#### 3.1.1 Requisitos para la constitución y operación de entidades financieras

El marco normativo del sector financiero establece, entre otros, la denominación y los requisitos que toda entidad que pretenda proporcionar un servicio financiero debe cumplir para organizarse y operar. Dichas disposiciones prevén mayores o menores requisitos en proporción al número y naturaleza de los servicios que se pretenda prestar. Es decir, entre más actividades le permita la ley realizar, dependiendo del tipo de entidad financiera que quiera constituirse y los riesgos que implique, mayores serán los requisitos que deberá cumplir.

#### Requisitos que podrían constituir una barrera a la entrada

Esta sección tiene por objeto analizar los requisitos que las leyes del sector financiero establecen para poder organizarse y operar como una entidad financiera e identificar aquellos que podrían limitar la entrada de competidores sin una justificación razonable (para mayor detalle ver el trabajo de investigación).

Los requisitos que pudieran constituir una barrera son:

**Los demás documentos que solicite la autoridad financiera.** En varias leyes, como la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), la Ley de Fondos de Inversión (LFI), la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), por ejemplo, se deja abierta la posibilidad para que el regulador solicite información adicional de manera discrecional, una vez presentada la solicitud.

Por su parte, diferentes leyes (por ejemplo, la LACP, la LIC o la LSAR) establecen que, además de los requisitos establecidos en cada una de ellas, los reguladores podrán señalar requisitos adicionales mediante disposiciones de carácter general para organizarse y operar. Para incluir requisitos o modificar los adicionados con base en esta facultad, las autoridades regulatorias únicamente requieren emitir circulares generales o acuerdos generales, o modificar los existentes y publicarlos en el *Diario Oficial de la Federación*.

En ambos casos, la legislación deja abierto su ejercicio y no pone límites temporales, ni determina el tipo de características, aspectos o condiciones que deban tomarse en cuenta para ejercer esta facultad discrecional, y por ello existe el riesgo de que se utilicen en detrimento de los principios de no discriminación y libre competencia. Incluso, pueden provocar una sobrerregulación, al permitir la posible duplicación de los requisitos, la existencia de requisitos innecesarios –que podrían ser analizados a la luz de otra información y documentos que ya se encuentren en el expediente–, o que simplemente

carezcan de una justificación adecuada por no ser relevantes o pertinentes para resolver la solicitud planteada.

Además, el requisito de solicitar información adicional una vez hecha la solicitud, podría limitar la entrada de nuevas entidades al mercado si se utiliza como una herramienta para prolongar los tiempos de respuesta a una solicitud de constitución y operación de una entidad financiera.

**Honorabilidad, historial crediticio y de negocios de los accionistas.** En algunas leyes (por ejemplo, LIC, LFI, y LMV) se establecen estos requisitos para la constitución y operación de instituciones de crédito de banca múltiple, instituciones y sociedades mutualistas de seguros y Sofipos.

El término honorabilidad es subjetivo y permite discrecionalidad. Además, existen otros controles que garantizan la procedencia de los recursos utilizados para constituir la entidad financiera (al solicitar que se justifique el origen de los recursos y los estados financieros); y evitan poner en riesgo los recursos de los inversionistas o cuentahabientes (al solicitar un depósito, un plan general de funcionamiento, etc.).

**Manual de conducta.** Algunas leyes, como la LFI y la LMV, por ejemplo, establecen este requisito para la constitución y operación de casas de bolsa, las sociedades de información crediticia; así como sociedades operadoras, distribuidoras y valuadoras de acciones de fondos de inversión.

Por lo general, este tipo de manuales propicia que un agente económico tenga mayor prestigio y presencia en el mercado, lo que le permite diferenciarse de los demás en términos de calidad en el servicio que presta. Por tal motivo, conviene especificar los requisitos mínimos necesarios para dar certeza sobre los aspectos que las entidades financieras deben establecer de inicio, y dejar la posibilidad de que cada uno de los agentes económicos establezca otros nuevos con los cuales pueda diferenciarse de sus competidores.

**Relación de personas que les presten servicios.** En la LFI se establece, como requisito para la constitución y operación de diversas entidades financieras relacionadas con los fondos de inversión, la necesidad de proporcionar la relación de personas que les presten servicios; aun cuando ello pudiera ser informado con posterioridad a la constitución. Además, por lo general esos servicios obligatorios los prestan entidades financieras que requieren también autorización para organizarse y funcionar como tales, y en ese sentido se trataría de instituciones ya verificadas por las autoridades reguladoras y que, además, serían responsables ante la autoridad con respecto a las obligaciones establecidas por la ley para cada una de ellas en lo individual. Lo anterior genera costos administrativos que pueden reflejarse en una menor entrada de competidores.

**Capital mínimo.** Este requisito se encuentra determinado en las diferentes leyes financieras y los montos se establecen en la propia ley o mediante disposiciones de carácter general que emiten los reguladores.

Para determinar si este requisito podría constituir una barrera a la entrada, se analizó si el monto establecido para constituir una entidad financiera es o no injustificadamente alto, así como las diferencias de montos que se requieren para escalar a un nivel superior, con posibilidad de prestar un mayor número de servicios.

Del análisis realizado se llegó a la conclusión de que los bancos conservan los montos mínimos más altos para constituirse (hasta 90 millones de Udis) y las sociedades operadoras de fondos de inversión que pertenecen a un grupo financiero son las que requieren menores montos (un millón de pesos).

También se apreció que la diferencia de capital mínimo para que una Sofipo o una Socap con nivel más alto, de acuerdo con la clasificación establecida en las disposiciones de carácter general expedidas por el regulador o que tiene mayores activos (superiores a doscientos ochenta millones de Udis o nivel IV), se conviertan en un banco con operaciones reducidas (de 36 millones de Udis) es de 13.5 millones de Udis; para un banco intermedio (de 54 millones de Udis) es de 31.5 millones de Udis; y, para alcanzar el capital mínimo de un banco con todas las operaciones (de 90 millones de Udis), la diferencia se eleva a 67.5 millones de Udis.

Haciendo un comparativo internacional, el monto del capital mínimo para constituir un banco en México (de 33,000,000 –treinta y tres millones– de dólares que es el equivalente al nivel I con 90,000,000 –noventa millones– de Udis) se encuentra por arriba de países como: Suiza, que se ubica en 16,029,000 dólares; Costa Rica y Guatemala, en 13,000,000 de dólares; Nicaragua, con 11,000,000 de dólares; Brasil y Panamá, que están en 10,000,000 de dólares, y muy por encima de varios miembros europeos de la OCDE como Austria, Francia, Alemania, Islandia o Inglaterra, cuyo capital mínimo exigido es de 6,680,000 dólares; Italia, con 2,670,000 dólares; y, Eslovenia, con 1,330,000; o incluso de otros países latinoamericanos como Perú con 5,000,000 y de Argentina y Paraguay con 2,000,000 de dólares.

Por otro lado, existen países de la OCDE como Chile, España, Portugal, Irlanda, Noruega, además de otros países como Paraguay, Uruguay o Ucrania, que no exigen como requisito acreditar un capital mínimo.

Una posible explicación sobre el poco acceso de nuevos bancos en México, puede ser consecuencia de los altos montos con los que se debe contar inicialmente para constituir un banco. A nivel internacional para constituir un banco con todas las operaciones se piden casi los mismos montos mínimos que se requieren en México para constituir una Sofipo o una Socap, las cuales cuentan con actividades financieras más restringidas que

los bancos. Por ello, se considera que el monto mínimo de capital para constituir un banco podría resultar una barrera regulatoria de tipo económico que debería analizarse, a fin de valorar si es recomendable ajustarla a los niveles que permitan una mayor entrada al mercado.

### **Implicaciones de los tiempos de respuesta**

Además de los requisitos que deben cumplirse para obtener autorización para constituirse como una entidad financiera, otro de los aspectos que puede desincentivar la entrada, lo constituye el tiempo que puede transcurrir entre la solicitud de la autorización y la respuesta del o los reguladores.

Las normas financieras generalmente establecen plazos entre los cuatro a ocho meses (de 120 a 240 días) para el caso de fondos de inversión y sociedades relacionadas con estos; aproximadamente siete meses (sumando 90 días del dictamen más 120 días de la resolución) para las Sofipos y Socaps, y de tres a seis meses (90 días naturales hasta 180 días) en los demás casos.

Ahora bien, en la práctica las autoridades financieras en promedio no se han ajustado a esos plazos, sino que se tiene evidencia de que solo en tres tipos de procedimientos de autorización se respetaron los plazos legales, pero no ocurre así respecto de casas de bolsa e instituciones calificadoras de valores. (Véase el trabajo de investigación.)

Especial mención merecen los procedimientos para autorizar Sofipos y Socaps, pues no solo superan el promedio de los plazos establecidos en la ley, sino además la legislación permite decretar diversas suspensiones en virtud de que los requerimientos de información formulados por los órganos reguladores no tienen estipulado ningún límite para impedir que la autorización se postergue de manera indefinida, ni tiene una culminación cierta, como sucede con los demás procedimientos en los que existe la negativa ficta. Por tal razón, el tiempo podría ser mayor si se toma en consideración el tiempo que pudieron haberse suspendido estos procedimientos.

En el caso de los bancos y a la fecha del reporte, de cinco solicitudes presentadas entre enero de 2011 y julio de 2012, todavía el 15 de octubre de 2012 quedaban cuatro casos pendientes de la autorización para iniciar operaciones. Sin embargo, de acuerdo con información pública, se aprecia que de esas cuatro solicitudes presentadas en junio de 2011, y abril, junio y julio de 2012, solo se autorizó la operación de tres, entre uno o dos años después.

Por su parte, no existen reportes públicos que permitan medir si otro tipo de autorizaciones se han hecho dentro de los plazos legales, lo cual no permite concluir de manera contundente si los plazos han sido una limitante a la entrada de nuevos bancos y de otro tipo de entidades financieras. Por ello, resulta indispensable que los reguladores

transparenten su actuación, lo cual les permitiría, por un lado, influir en la reducción de los plazos y, por otro, informar a los potenciales y actuales solicitantes del estado procesal que guardan sus solicitudes de autorización.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

*Se sugiere 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.*

Para cumplir esa meta, se requiere:

*1.- Otorgar autorizaciones o concesiones, mediante el establecimiento de controles que garanticen un trato no discriminatorio; por ejemplo:*

- a) Solicitar información una sola ocasión y que no se realice un número indeterminado de veces, para evitar prolongar los procedimientos innecesariamente y las autoridades analicen a profundidad los elementos que requieren valorar para emitir su determinación antes de solicitarlos.
- b) Solicitar únicamente información adicional cuando sea relevante y pertinente para el análisis de la solicitud de autorización; es decir, información relacionada de modo directo con cualquiera de los requisitos establecidos de manera expresa en la ley, o que sirvan para aclarar dudas relacionadas con los documentos presentados.
- c) Establecer en las disposiciones de carácter general que la información a solicitar en estos casos no suspende los plazos estipulados para resolver.
- d) Elevar a nivel de ley los criterios mínimos o principios básicos que deben observar los reguladores al momento de ejercer su facultad discrecional.

*2.- Sustituir criterios subjetivos por criterios objetivos, con requisitos precisos y certeros en las disposiciones legales que correspondan (por ejemplo, exhibición de constancias de no antecedentes penales emitidas por la autoridad competente, o constancias de no quiebra).*

Existen otros controles a fin de garantizar la procedencia de los recursos utilizados para constituir la entidad financiera y evitar poner en riesgo los recursos de los inversionistas o cuentahabientes que resultan ser más objetivos y claros en cuanto a los fines que se pretenden lograr, los cuales además son parte de las mejores prácticas internacionales.

*3.- Trasparentar el proceso de autorización de operación de entidades financieras (y como se analizará más adelante, también de los fideicomisos) mediante la publicación de una relación del número de solicitudes presentadas y de su estado procesal de autorización –así como el número de solicitudes autorizadas, rechazadas o que se tuvo por no presentadas–, y de los tiempos de emisión de opiniones de otras autoridades y la*

respuesta ofrecida en cada caso, en la página de Internet de cada regulador encargado de emitir la autorización de manera periódica.

Este tipo de reportes facilita el análisis de los mercados en que se establezca como condición de entrada la existencia de la autorización o concesión para poder prestar un servicio financiero, en tanto permiten evaluar si alguno de los requisitos para organizarse y operar como una entidad financiera --e incluso los tiempos de respuesta por parte del regulador-- , están limitando o desincentivando la entrada de nuevos competidores.

### **3.1.2. Regulación prudencial**

#### **Descripción del servicio**

La función principal de la regulación prudencial es garantizar la solvencia y liquidez de las entidades que constituyen el sector financiero, procurando la existencia de un respaldo adecuado de los depósitos a fin de evitar una exposición excesiva a los riesgos por parte de las instituciones financieras, principalmente en el otorgamiento de crédito, así como evitar prácticas imprudentes por parte de estas entidades.

Los acuerdos de Basilea son una serie de recomendaciones sobre regulación bancaria emitidos por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria del Banco de Pagos Internacionales. Están conformados por los acuerdos de Basilea I, II y III. En el acuerdo de Basilea I, publicado en 1988, se propone el establecimiento de un requerimiento mínimo de capital que deben tener las entidades bancarias en función de los riesgos que asumen en su operación. En Basilea II se propuso una definición de los riesgos asociados a las operaciones financieras de los agentes económicos globales, estructurando el acuerdo en tres pilares fundamentales: 1) requerimientos mínimos de capital, 2) proceso de supervisión y 3) disciplina de mercado. El acuerdo de Basilea III contiene reformas para reforzar las normas internacionales de capital y liquidez cuyo objetivo es mejorar la capacidad del sector bancario para absorber perturbaciones procedentes de tensiones financieras o económicas de cualquier tipo, reduciendo con ello el riesgo de contagio desde el sector financiero hacia la economía real.

#### **Situación actual y problemática**

La problemática que surge en este tema es que, 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 financieras de menor tamaño.

## Evidencia relevante

La diversificación de riesgos para las entidades financieras es un requisito común desde el punto de vista prudencial. Sin embargo, tiene implicaciones estructurales para el otorgamiento de crédito. En este sentido, los bancos pequeños podrían estar en desventaja al no contar con la misma capacidad para diversificar el riesgo que las instituciones financieras más grandes.

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. 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.

Por ejemplo, en Estados Unidos la Oficina del Contralor de la Moneda (Office of the Comptroller of the Currency, OCC) emplea una filosofía de supervisión que se centra en la evaluación de los riesgos que enfrentan los bancos, la identificación de problemas existentes y emergentes en ellos, y la certidumbre de que los bancos tomen medidas correctivas antes de que los problemas pongan en peligro su seguridad y solidez. Para estos efectos, la OCC clasifica a cada banco de tres formas: i) de gran tamaño; ii) de tamaño medio, y iii) banco de comunidad. Esta clasificación se basa en el tamaño de los activos del banco, y además considera otros factores como el perfil de riesgo y complejidad.

Por su parte, en España, el banco central ha implementado un marco de supervisión para las distintas entidades que se determina a partir del perfil de riesgo supervisor y de la importancia sistémica de cada entidad. El perfil de riesgo supervisor de cada entidad resume en una única variable la posibilidad de que una entidad de crédito tenga problemas de solvencia, rentabilidad y liquidez en el futuro medidos a través de la evaluación del riesgo inherente, riesgo residual, gobierno interno y gestión y control de riesgos de cada entidad. Para determinar la importancia sistémica de cada entidad se utilizan elementos cualitativos y una herramienta que combina una serie de indicadores básicos de carácter cuantitativo. Con base en lo anterior se integra la estrategia supervisora y la intensidad de supervisión que debe aplicarse a cada entidad.

En la práctica internacional, los reguladores llevan a cabo pruebas de capital y estrés que consideran el posible riesgo sistémico de las instituciones, tomando en cuenta su tamaño y la complejidad de sus actividades. En el caso de Estados Unidos, las 30 instituciones financieras de mayor tamaño son analizadas por las autoridades financieras, éstas representan el 6% del total de las entidades. Por su parte, en la Unión Europea las pruebas de estrés amplias se llevan a cabo sobre una muestra de 124 bancos de la Unión que cubre al menos 50% de cada sector de la banca nacional, y se practica al más alto nivel de consolidación de la cartera.

Como se puede constatar para los casos de Estados Unidos y la Unión Europea, si bien los principios de la regulación prudencial debe ser observados tanto por las instituciones financieras grandes como por las pequeñas, es en los procesos de supervisión de las entidades donde las autoridades centran su atención para garantizar que los bancos de impacto sistémico estén fuertemente monitoreados, y con ello preservar la estabilidad del sistema financiero.

## **Idoneidad**

En atención a la problemática descrita anteriormente, la opinión de expertos del Banco Mundial, así como mejores prácticas internacionales (Estados Unidos 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.

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

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.

### ***3.1.3 Riesgo sistémico: resolución de instituciones financieras en crisis y procedimientos en materia de competencia económica***

#### **Importancia de la competencia económica en la estabilidad del sistema financiero**

Las recientes crisis en los mercados financieros internacionales han renovado el debate sobre: i) los efectos de la competencia sobre la conducta de los bancos y la estabilidad del sistema financiero; ii) los instrumentos idóneos para atender una quiebra bancaria y evitar un daño elevado a la economía, y iii) el papel de la política de competencia en los programas de recuperación del sistema financiero.

En términos generales, la fragilidad bancaria puede ser de dos tipos según su origen: (i) por factores exógenos a los bancos ligados a corridas bancarias y crisis sistémica atribuibles a fallas de mercado y descalce entre activos y pasivos, en donde la intervención acotada y temporal de la autoridad es aconsejable, y (ii) por factores endógenos estrechamente vinculados a la conducta de riesgo del banco que no son atendidas propiamente por la regulación y supervisión, en estos casos la recomendación de política se orienta a que los accionistas y ejecutivos del banco internalicen los costos. En este sentido, la revisión de la literatura apunta a la necesidad de promover la competencia en los mercados financieros

bajo condiciones de una adecuada regulación y supervisión.<sup>24</sup> De esta forma, si el principal objetivo de la política pública consiste en evitar una crisis sistémica, es aconsejable no instrumentar medidas que incrementen la concentración bancaria y lesionen la competencia entre instituciones financieras, ya que sus costos para la economía no deben ser subestimados.

En materia de quiebra, las razones por las que un banco llega a la insolvencia pueden ser múltiples y sus efectos sobre la economía varían tanto en magnitud como en velocidad. De esto surge la necesidad de mecanismos especiales de intervención pública que sean lo suficientemente flexibles para que la autoridad responda oportunamente, pero con la suficiente transparencia para evitar distorsiones en el mercado que mermen el bienestar del consumidor y sean difíciles de revertir. No obstante, el balance entre ambos objetivos no es sencillo y depende, en gran medida, de las características de cada mercado: nivel de concentración inicial, grado de competencia y disputa entre los participantes actuales y potenciales en los diversos mercados financieros, entre otros.

### **Elementos centrales de manejo de crisis a nivel internacional**

A nivel internacional el mecanismo de resolución de crisis depende de las características del mercado financieros de cada país y a las causas en cada caso particular. A continuación se describen algunas pautas de actuación observadas por autoridades financieras a nivel internacional:

Primero, existen países que limitan o excluyen a las autoridades de competencia en las decisiones de concentración bancaria cuando hay riesgos de crisis sistémica. En este caso se encuentra EEUU en donde se dota a las autoridades financieras (Reserva Federal y el Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) de plenas facultades para atender expeditamente riesgos sobre la estabilidad del sistema financiero. En particular, cuentan con dos procedimientos especiales en caso de: i) “transacciones de emergencia” en donde se limita el tiempo de respuesta de las autoridades de competencia para opinar en temas de concentraciones, y ii) “probable falla” en el que se permite la inmediata fusión en caso de que el regulador financiero considere necesario prevenir la insolvencia bancaria. En este sistema resalta que una fusión acelerada no exime a las autoridades de competencia de que sancionen conductas anticompetitivas posteriores de los agentes.

Otro caso a destacar es el del Reino Unido, en donde se establece un régimen especial de resolución bancaria para actuar en etapas tempranas de crisis bancaria al establecer umbrales financieros específicos para la intervención y, en su caso, la venta del balance del banco en situación crítica.

Segundo, la revisión continua de las condiciones de competencia es un apoyo para la

---

<sup>24</sup> Una descripción detallada de la literatura puede encontrarse en el Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados, pp 143-147.

toma de decisiones de autoridades financieras. Este es el caso en EEUU en donde se implementan algunos procedimientos y revisiones conjuntas entre autoridades de competencia y reguladores sectoriales (como la Bank Merger Competitive Review), lo cual facilita compaginar objetivos de estabilidad de corto y largo plazo entre autoridades financieras y de competencia.

Tercero, otros modelos buscan balancear los efectos de mediano plazo sobre la competencia económica sin dejar de reconocer el sentido de prontitud en la resolución de una crisis sistémica. Si bien en la Unión Europea se carece de un marco regulatorio común para la supervisión y resolución de crisis financieras, las autoridades comunitarias se han enfocado a desarrollar guías de actuación con el objetivo de asegurar la estabilidad financiera y minimizar las distorsiones a la competencia.

Cuarto, la OCDE y el Consejo Europeo sugieren que la intervención de autoridades de competencia no debe ceñirse sólo al caso de las fusiones bancarias, sino también debe valorar otras medidas de intervención pública en caso de que se pudieran afectar las condiciones de competencia: garantías subsidiadas, liquidez pública, y compra pública de activos “tóxicos”, entre otros. El grado de afectación final a la competencia dependerá de la temporalidad de los apoyos y medidas instrumentadas, así como de las estrategias de salida, las cuales son recomendables se adopten ex ante por las autoridades reguladoras.

Quinto, la evidencia empírica internacional apunta a que la competencia económica es un elemento esencial para la viabilidad y estabilidad a largo plazo del sistema financiero en un contexto de adecuada regulación y supervisión.

### **Esquema actual de resolución bancaria en México**

La legislación mexicana contempla cuatro mecanismos de intervención especiales para las instituciones financieras en caso de crisis (o riesgo de crisis) que consisten en:

Primero, *las acciones correctivas tempranas* las cuales se aplican según el nivel de capitalización de los bancos y que van desde realizar informes sobre situación y regularización del nivel de capital, abstenerse de realizar algunas actividades de riesgo, suspensión de bonos a funcionarios, hasta medidas “especiales” de la CNBV en algunos casos con capitalización menor a 8%.

Segundo, *el régimen de operación condicionada* es cuando la CNBV se abstiene de revocar la autorización de un banco con capitalización menor a 8% por considerar que se trata de una institución financiera sistémicamente importante. Este régimen se implementa a solicitud del banco y está sujeto a un plan de reestructura. No hay una intervención gerencial de la CNBV, pero si lo considera, podría hacerlo y correspondería al IPAB designar al administrador cautelar.

Tercero, *mecanismo general de resolución bancaria* por liquidación o liquidación judicial cuando los activos son insuficientes para cubrir pasivos. Este mecanismo no requiere de la declaratoria de riesgo sistémico y se efectúa bajo la regla de menor costo. El IPAB actúa como agente liquidador para el pago de obligaciones garantizadas, la transferencia del balance a otro banco, o la operación temporal de un “banco puente”. Para el caso de transferencia de fusiones bancarias en este mecanismo y a diferencia de lo que dicta la LFCE, la LIC requiere del dictamen de competencia de la Cofece en un plazo estrecho. En este caso, el plazo que prevé la legislación financiera para emitir resolución sobre una concentración (tres días) es insuficiente para realizar un análisis de las implicaciones de dicha fusión en la estructura del mercado y su funcionamiento eficiente, más aún cuando la Cofece no tiene ninguna participación en el proceso previo de resolución bancaria. Además, dicha actuación podría limitar el ejercicio de las facultades de la Cofece para corregir posteriormente los problemas de competencia que se pudieran generar.

Cuarto, *mecanismo en caso de riesgo sistémico* el cual consiste en el saneamiento, pago de obligaciones o la transferencia del balance de una institución financiera a otra. En este caso, las autoridades financieras cuentan con facultades para actuar expeditamente con el objetivo expreso de minimizar “el probable costo a la Hacienda Pública Federal o al IPAB”. Bajo este supuesto, la decisión de concentración no es turnada a la autoridad de competencia. Así, el objetivo de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia se encuentra subordinado a la decisión de las autoridades financieras y sus objetivos de minimizar costos fiscales. Por ello, existe el riesgo de no tomar en consideración los efectos positivos de largo plazo, particularmente para los usuarios, de un mercado en competencia.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

Es deseable fortalecer los objetivos de competencia en el marco de la reforma financiera aprobada. Por tal motivo, el criterio legal de “obtener el máximo valor de recuperación posible” de un banco en liquidación podría contraponerse con el criterio de eficiencia económica de los mercados. Permitir que una institución financiera adquiriera una posición monopólica para subsanar un problema financiero implica un ‘rescate’ del consumidor a la institución financiera, que pudiera ser más onerosa y difícil de revertir que una intervención fiscal. Así, es pertinente evaluar si se incorpora en la LIC la obligación de los reguladores financieros de considerar los efectos en competencia de una intervención de manera previa a su ejecución.

Más aún, es recomendable que cualquier decisión de autoridades financieras que implique algún apoyo de recursos públicos o la fusión de los balances de empresas, considere las potenciales distorsiones en los mercados que generaría hacia delante y un plan con la ruta crítica para el re-establecimiento de las condiciones de competencia.

Por otra parte, la reforma financiera pretende que la Cofece analice las fusiones o concentraciones como resultado de una medida para evitar un riesgo sistémico y determine sus impactos en la competencia en un plazo insuficiente, lo que hace nugatorias sus facultades preventivas ante todas las variables y condiciones que debe contemplar la Cofece para emitir ese tipo de determinaciones. Así, es recomendable modificar el marco regulatorio para permitir que en situaciones de resolución de una entidad financiera, las autoridades financieras puedan tomar las decisiones sin necesidad de que la Cofece se pronuncie a *priori* al respecto, en un plazo estrecho de tiempo. Lo anterior, sin perjuicio de que la Autoridad de Competencia pueda tomar medidas con base en su mandato y funciones para erradicar conductas anticompetitivas posteriores.

Por último, se propone establecer un mecanismo de cooperación entre los reguladores sectoriales y la Cofece para generar información relacionada con la competencia de los sujetos regulados, a fin de que la Comisión tenga la información necesaria para realizar un monitoreo continuo de las condiciones de competencia en los diversos mercados financieros. Una coordinación efectiva entre la Autoridad de Competencia y los reguladores permitiría generar información sistematizada a priori que permita el análisis de los posibles efectos negativos en la competencia derivados de una potencial fusión para decidir la idoneidad o no de dicha concentración. Un ejemplo de mecanismo de coordinación es el implementado en Estados Unidos en donde existen procedimientos y revisiones conjuntas entre autoridades de competencia y reguladores sectoriales (como la *Bank Merger Competitive Review*), lo cual facilita compaginar objetivos de estabilidad de corto y largo plazo entre autoridades. En ese sentido es recomendable incorporar indicadores en materia de competencia en los reportes y estudios que elabora el Comité de Estabilidad Bancaria.

### **3.1.4 Facultades concurrentes: sanción de prácticas comerciales y sus implicaciones en materia de competencia económica**

Uno de los objetivos de la reforma financiera recientemente promulgada fue fortalecer la dinámica de competencia en el sector financiero. De esta manera, algunas de las modificaciones al marco normativo del sector consistieron en prohibir la exclusividad del servicio o producto, la negativa de trato, las ventas atadas por parte de una entidad financiera, y el trato discriminatorio que realicen dichos agentes entre sí o hacia los usuarios del servicio financiero.

Así, tanto la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), como las disposiciones reformadas del sector financiero, establecen medidas coercitivas y correctivas a las prácticas comerciales que pudieran restringir o limitar la competencia y libre concurrencia en los mercados financieros.

## Prácticas comerciales anticompetitivas: marco de referencia

### *Configuración y sanción en la LFCE*

Las prácticas conocidas como exclusividades, ventas atadas, negativa de trato y trato discriminatorio o discriminación de precios se encuentran expresamente prohibidas en las fracciones III, IV, V y X del artículo 56 de la nueva LFCE, y para que dichas conductas puedan ser sancionadas por la Cofece en términos de la LFCE, resulta indispensable que concurren los elementos, previstos en los artículos 54 y 55 de dicha ley, a saber:

- (i) Que quien o quienes realicen la conducta tengan poder sustancial sobre el mercado relevante en que se realiza la práctica.
- (ii) Que tenga o pueda tener como objeto o efecto, en el mercado relevante o en un mercado relacionado, el desplazamiento de otro agente económico, impedir sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios agentes económicos.
- (iii) Que el agente económico no demuestre que las conductas previstas en la ley como prácticas monopólicas relativas generan ganancias en eficiencia que incidan favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia, por resultar en una mejora o aportación neta al bienestar del consumidor. Es decir, que los efectos positivos no sean superiores a los negativos desde el punto de vista de la eficiencia económica.

La Cofece deberá, entonces, llevar a cabo un análisis respecto de los efectos netos de la práctica en el proceso de competencia y la libre concurrencia, y no se sancionará cuando el bienestar del consumidor aumente derivado de las ganancias en eficiencia que se demuestren ante la Cofece. Por esta razón, las prácticas monopólicas relativas deben evaluarse bajo un criterio de razonabilidad (regla de la razón) y caso por caso en la determinación de sanciones, reincidencias o reducción de sanciones.

**Sanción:** las prácticas monopólicas relativas pueden sancionarse con la orden de suprimir o corregir la práctica monopólica y/o multa hasta por el equivalente al 8% de los ingresos acumulables del agente económico o hasta de 900,000 (novecientas mil) veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (en adelante SMGVDF o días de salario) en caso de que no declaren o no se les hayan determinado ingresos acumulables para efectos del Impuesto Sobre la Renta (Artículos 127, primer párrafo, fracciones I y V, y segundo párrafo, y 128 de la LFCE).

**Reincidencia:** multa hasta por el doble de la que se hubiera determinado u ordenar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos infractores en las porciones necesarias para la eliminación de los efectos anticompetitivos (Artículo 131 de la LFCE).

**Reducción de sanciones:** la LFCE establece un procedimiento de terminación anticipada por medio del cual la Cofece puede decretar el otorgamiento del beneficio de dispensa o reducción del pago de las multas que pudiere corresponderle al solicitante bajo el cumplimiento de los supuestos que la LFCE establece (Artículos 100 a 102 de la LFCE).

#### *Configuración y sanción en las leyes de la reforma financiera*

- Exclusividades

- (i) Redes de Medios de Disposición.<sup>25</sup> Se sanciona a las entidades financieras que infrinjan las disposiciones de carácter general que expidan la CNBV y el Banxico en términos del artículo 4 Bis 3 en la que se prohíbe la exclusividad para utilizar algún tipo de red con miras a que este servicio no sea condicionado para su contratación.
- (ii) Servicios ofrecidos a usuarios. Se sanciona a la entidad financiera que celebre convenio con su cliente o usuario, por el que le prohíba o restrinja celebrar operaciones o contratar con otra entidad financiera.
- (iii) Servicios contratados por Sofipos. Se sanciona a las Sociedades Financieras Populares (Sofipos) sus directivos, delegados fiduciarios, empleados y demás personas que ocupen un empleo, cargo o comisión en la Sofipo, y a las Sociedades Financieras Comunitarias con niveles de operación I a IV, que pacten de forma exclusiva la prestación de los servicios que contraten con terceros para su operación.
- (iv) Servicios contratados por Fondos de Inversión. Se sanciona a los fondos de inversión que contraten los servicios de distribución de sus acciones de manera exclusiva con una sociedad o entidad que preste dichos servicios o a la sociedad operadora de fondos de inversión que pacte que un tercero le proporcione sus servicios de forma exclusiva.

- Negativa de trato

- (i) Cámaras de compensación. Las cámaras de compensación están obligadas a prestar sus servicios a otras cámaras. Con esta obligación se busca eliminar la posibilidad de que exista una negativa en el otorgamiento de dicho servicio entre una cámara y otra.
- (ii) Fondos de inversión. Se sanciona a la sociedad distribuidora que se niegue a comprar o vender las acciones representativas del capital social de un fondo de inversión a quien presente una oferta que cumple con el prospecto de información al público inversionista.

---

<sup>25</sup> Se refiere a los protocolos, instrumentos, interfaces, procedimientos, reglas, programas, sistemas, infraestructura y demás elementos que permiten la prestación del servicio de tarjetas, cheques, transferencias y pagos de recursos.

- Ventas atadas

- (i) Servicios ofrecidos a los usuarios. Se sanciona a las entidades financieras que condicionen la contratación de operaciones o servicios a la contratación de otra operación o servicio. Cualquier tipo de venta asociada a la contratación de un servicio con una institución financiera respecto de un crédito, préstamo o financiamiento deberá constar expresamente con la autorización del cliente o usuario para adquirir el servicio adicional, además de señalar que éste es opcional y que su uso no implicará la cancelación del contrato principal. Está prohibido realizar cualquier práctica que limite o restrinja la contratación de servicios o productos adicionales con otras entidades. Asimismo, se sanciona a las entidades financieras que infrinjan las disposiciones de carácter general aplicables a las Redes de Medios de Disposición que se emitieron en marzo de 2011, y que establecen expresamente en su disposición 4ª que los contratos no podrán contemplar esquemas en los que se condicione la contratación de operaciones o servicios a la contratación de otra operación o servicio.
- (ii) Agrupaciones Financieras. Es necesario el consentimiento expreso del cliente para contratar los productos y servicios adicionales o ligados a los que contrate con una entidad financiera.

- Trato discriminatorio

- (i) Redes e infraestructura. Se sanciona cualquier práctica discriminatoria relacionada con redes de medios de disposición, cuotas de intercambio o comisiones, a saber:
  - (a) Trato menos favorable a cualquier tercero en igualdad de circunstancias.
  - (b) Prácticas, políticas o cobros discriminados; ya sea por las características del tercero o cliente, por el medio de disposición empleado o por la identidad de la entidad emisora, adquirente o demás accesorios de la operación en particular.
  - (c) Requisitos, términos o condiciones diferenciados a personas y/u operaciones en las mismas circunstancias.
  - (d) Cobro de cuotas de intercambio o comisiones inadecuado.
  - (e) Actos que no permitan la celebración de operaciones a clientes con determinadas entidades financieras.
  - (f) No permitir a los clientes o usuarios utilizar la infraestructura de otras entidades financieras.
  - (g) Cualquier otro acto que limite, restrinja o impida a cualquier persona en igualdad de condiciones, la contratación de algún producto o servicio, cumpliendo con los requisitos previos señalados por las entidades financieras.
- (ii) Fondos de inversión. Se sanciona a los fondos de inversión que recompren o vendan las acciones que emitan a precio distinto al que señale la sociedad valuadora de acciones y que se hayan dado a conocer al público a través de medios impresos o

electrónicos de amplia circulación o divulgación; señalen en el contrato de adhesión como en el prospecto de información al público inversionista un trato discriminatorio entre y para las distribuidoras y entidades de que se trate.

**Sanción:** las leyes financieras establecen multas a las prácticas comerciales antes enlistadas que van desde 500 hasta 100,000 días de salario, es decir, la multa máxima permitida no podrá exceder de esa cantidad o de 1% (uno por ciento) de su capital mínimo pagado y reservas de capital (Para mayor detalle, consultar el trabajo de investigación).

**Reducción de sanciones:** se establece que la CNBV, la CNSF y la Consar podrán abstenerse de sancionar a los infractores, siempre y cuando se justifique la causa de tal abstención de acuerdo con los lineamientos que para tales efectos emita la Junta de Gobierno que corresponda, y se refieran a hechos, actos u omisiones que no revistan gravedad, no exista reincidencia, no constituyan delito y no pongan en peligro los intereses de terceros o del propio sistema financiero.

Por otro lado, en la LFI se establecen atenuantes a las sanciones en caso de resarcir el daño o perjuicio y cooperar en los procedimientos de sanción con las autoridades. Además, se crea un programa de autocorrección para irregularidades o incumplimientos a la ley y demás disposiciones aplicables, siempre y cuando no hayan sido detectadas por las autoridades y no se trate de conductas delictuosas o graves.

### **Necesaria coordinación entre las autoridades financieras y la Cofece**

La LFCE evalúa las prácticas bajo la regla de la razón (*rule of reason*), en tanto que para sancionar una práctica monopólica relativa no es suficiente con que se acredite la conducta, sino que además obliga a la Cofece a realizar un análisis de eficiencias que resulten en una mejora en el bienestar del consumidor por el aumento de la calidad de un producto, la reducción de costos de distribución, la penetración de nuevas empresas en el mercado, la transmisión de conocimientos técnicos o *know-how*, o la inversión en determinados productos. Además, la propia LFCE presupone que solo se puede producir un efecto anticompetitivo cuando lo cometa un agente económico dominante. Contrario al criterio adoptado por la LFCE, la reforma financiera establece la prohibición y sanción de prácticas comerciales *per se*, ya que el único requisito que debe acreditar el regulador es que la práctica se esté realizando por una entidad financiera sin valorar si esa práctica comercial efectivamente tiene o puede tener efectos negativos en la competencia y, por consiguiente, en los consumidores.

Además de existir una diferencia de criterios para analizar las prácticas que se prohíben, también existe una diferencia sustancial en los montos de las sanciones que pueden imponerse en cuanto a magnitud y en los elementos que pueden valorarse para otorgar la dispensa o reducción de la sanción. Por tal motivo, la coordinación entre autoridades es indispensable para asegurar que la sanción sea proporcional al daño que potencial

o realmente se podría causar o se causó en el mercado y para incorporar principios de competencia y libre concurrencia dentro de los lineamientos para otorgar el beneficio de dispensa o para reducir las sanciones, dada la diferencia en los requisitos que deben valorarse para otorgar el beneficio de dispensa o para reducir las sanciones y con ello evitar que se sancionen prácticas que tienen o pueden tener un efecto pro competitivo.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

*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.*

El 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. La evaluación continua del mercado contribuirá a que la Cofece fortalezca los criterios de competencia que adopten los reguladores sectoriales.

## **3.2 Sistemas de pagos de alto valor**

### **Descripción del servicio**

Los sistemas de pago de alto valor procesan transferencias, liquidación y compensación de grandes montos, generalmente entre bancos y otros intermediarios financieros, y entre éstos y el banco central. En México, existen tres sistemas de pagos electrónicos de alto valor: sistema de pagos electrónicos interbancarios (SPEI), sistema de depósito, administración y liquidación de valores (Dalí) y sistema de atención a cuentahabientes de Banco de México (SIAC).

El SPEI es un sistema de liquidación bruta en tiempo real operado por Banco de México. Como sistema de pagos de alto valor comenzó a funcionar el 13 de agosto de 2004, para sustituir el anterior sistema de pagos interbancarios, el sistema de pagos electrónicos de uso ampliado (SPEUA). En principio sólo bancos podían participar en el SPEI, pero más adelante el Banxico permitió la participación de otras instituciones financieras reguladas. En nuestros días el sistema opera también transferencias de bajo valor entre los clientes de las entidades financieras participantes.

Dalí es un sistema de liquidación de valores accionarios y de instrumentos de deuda privada y gubernamental. Los participantes de este sistema son los bancos nacionales y extranjeros, casas de bolsa, compañías de seguros y la contraparte central de valores. Dalí liquida el efectivo de las transacciones a través de las cuentas de efectivo que mantiene

para todos los participantes. Asimismo, Ineval define las reglas de acceso a Dalí y fija los cobros: tarifa mensual a los participantes para los servicios, incluida la custodia de los valores, la liquidación de operaciones, la transferencia de valores y servicios de tecnologías de la información.

El SIAC es un sistema de liquidación bruta en tiempo real, el cual no incluye información de identificación de terceros pagadores o receptores y procesa sólo un número pequeño de pagos interbancarios de gran monto. El SIAC gestiona la provisión de liquidez a los bancos, incluyendo la infraestructura necesaria para ese fin y las cuentas corrientes de los bancos comerciales en el Banxico; también administra las cuentas de entidades públicas que por ley deben tener una cuenta en esa institución. Asimismo, el Banco de México establece las normas de funcionamiento del SIAC y recupera los costos de desarrollo y operativos a través de cuotas anuales cobradas a los participantes. La cuota anual para cada participante se determina según el número de terminales instaladas.

Banco de México tiene el mandato de promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. Por ello debe procurar que el sistema de pagos de alto valor tenga mecanismos efectivos de control de los riesgos que se presentan en los mercados financieros, sea de forma cotidiana que de forma excepcional.

Los sistemas de pagos de alto valor son de importancia sistémica, pues los montos que liquida y su vinculación con los mercados financieros los hacen vulnerables a eventos disruptivos que podrían causar *efectos en cascada* y afectar el sistema financiero en general. Los sistemas de pagos de alto valor están expuestos a cuatro tipos de riesgo principales: operativos, legales, financieros y sistémicos:

1. Riesgos operativos. Consisten en la probabilidad de fallas técnicas, desconexión, pérdida de información, entre otros.
2. Riesgos legales. Es la probabilidad de que las reglas del sistema sean incompletas o ambiguas, de forma que las transacciones no están legalmente seguras o se producen interpretaciones inesperadas, lo cual incrementa el costo esperado de usar el sistema pues disminuye la confianza de los que lo utilizan.
3. Riesgos financieros. Es la probabilidad de que algunos participantes no cumplan con sus obligaciones. Por ejemplo, no paguen cuando deben hacerlo (por falta de liquidez) o no paguen en ningún momento (por insolvencia).
4. Riesgo sistémico. Es la probabilidad de que un participante incumpla con sus obligaciones y, por ello, cause que otros dejen de cumplir las suyas, lo que podría producir una secuencia de eventos que cause más incumplimientos y amenazar todo el proceso de liquidación y, posiblemente, la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

En el manejo y administración de un sistema de importancia sistémica, el criterio más importante es el de seguridad o confiabilidad de las transacciones, la cual se alcanza controlando los cuatro tipos de riesgos antes referidos.

### **Situación actual y problemática**

A nivel mundial, la norma ha sido que existan uno o dos sistemas de pago de alto valor en cada país. Esos sistemas casi siempre son manejados directamente por el banco central. Una herramienta que el banco central utiliza es la de establecer los criterios de participación directa en tales sistemas, por medio de los cuales controla la participación directa a aquellos agentes que puedan generar riesgos al sistema.

En ocasiones se argumenta que las entidades financieras sin acceso directo al sistema de pagos de alto valor están en desventaja respecto de los demás competidores del mercado. No obstante, existen intermediarios que no cumplen con los requisitos mínimos para ser participantes directos, y en particular los de tipo operativo y tecnológico; o bien, para algunos intermediarios sería muy oneroso cumplir con los requisitos de participación directa, dado el número de pagos que procesarían y que la alternativa más eficiente podría ser la participación indirecta.

Corresponde al Banco de México evaluar los requisitos necesarios para permitir la incorporación de nuevas entidades, sin sacrificar los objetivos de seguridad y confiabilidad contenidos en su mandato. Los criterios de participación directa en un sistema de pagos de alto valor deben ser objetivos, claros y detallados, lo cual se debe ampliar de forma progresiva, siempre atendiendo a los criterios de seguridad y confiabilidad antes descritos. Para la fijación de tales criterios, además, los bancos centrales se adhieren a estándares que se acuerdan y evalúan en el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (Committee on Payment and Settlement Systems, CPSS) del Banco Internacional de Pagos (Bank of International Settlement, BIS).

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

Los sistemas de pagos de alto valor procesan transferencias y compensación de grandes montos, principalmente entre bancos y con el banco central. De esta forma, disrupciones del sistema de pago de alto valor tienen el potencial de causar afectaciones serias al sector. En general, los sistemas de pagos de alto valor a nivel mundial son de importancia sistémica.

Los tres sistemas, SPEI, SIAC y Dalí procesan pagos entre agentes financiera y técnicamente sofisticados en ambos lados de cada plataforma, cuyos incentivos están fuertemente alineados para que las transferencias se realicen en condiciones de eficiencia y seguridad.

Por ello, las preocupaciones de eficiencia económica están ya incluidas en los objetivos del regulador por garantizar la seguridad y confiabilidad del sistema. En consecuencia, esta Comisión no hace recomendaciones de cambios regulatorios específicos a la normatividad o a las condiciones en que se presta actualmente el servicio.

### **3.3 Sistemas de pago de bajo valor**

#### **3.3.1 Introducción**

Los sistemas de pagos están constituidos por un conjunto de instrumentos, procedimientos y normas para transferir recursos financieros entre sus participantes.<sup>26</sup> Estos sistemas son tradicionalmente clasificados en dos tipos: alto valor y bajo valor. En los sistemas de pagos de alto valor (detallados en la sección anterior), las transacciones son pocas y de un valor promedio alto, y la liquidación y compensación se realizan el mismo día. Por otro lado, en los sistemas de pagos de bajo valor, el número de transacciones es alto, el valor promedio de los pagos es bajo, y la compensación y liquidación son el mismo día o un día posterior (lo más común es compensación al día siguiente).

Los sistemas de pago de bajo valor en México permiten utilizar los siguientes instrumentos de pago: cheques, transferencias electrónicas de fondos, domiciliaciones, tarjetas de crédito o débito, y, más recientemente, también el teléfono móvil. Se observa en estos instrumentos de pago que el uso de tarjetas y transferencias ha aumentado en los últimos años, mientras el uso de cheques ha estado disminuyendo. Aunque los medios de pago electrónicos están ganando aceptación, el efectivo sigue siendo el método de pago más utilizado en compras de bajo monto. El efectivo es en gran medida distribuido a los tarjetahabientes a través de los cajeros automáticos, y en menor medida de las ventanillas de los bancos por medio de cheques, tarjetas de débito y tarjetas de crédito.

#### **3.3.2 Mercado de dos lados y cuotas de intercambio**

Los servicios de pagos se prestan por medio de plataformas de dos lados, generalmente operadas por bancos y otros prestadores de servicios e infraestructura especializada. En una plataforma de pagos los remitentes u ordenantes envían pagos a los receptores, generalmente a cambio de productos o servicios adquiridos. La característica que distingue las plataformas de dos lados de otros productores y comercializadores de servicios se encuentra en la interdependencia de las demandas entre los clientes de ambos lados. 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 la plataforma permite reducir los costos de transacción e internalizar en la medida de

---

<sup>26</sup> Banco de México, Sistemas de pagos, en línea [<http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/index.html>].

lo posible dichas externalidades.<sup>27</sup>

En los mercados de dos lados el volumen de transacciones entre usuarios finales depende de la estructura de los precios, no sólo del nivel general de las cuotas cobradas por la plataforma pues la relación entre los usuarios finales genera externalidades que los clientes no pueden internalizar por sí mismos. La plataforma internaliza dichas externalidades a través de la cuota de intercambio. Las cuotas de intercambio son las tarifas que se cobran entre sí los bancos y otras instituciones financieras por operaciones de servicios de pago a través de una plataforma.

En este contexto, la estructura de precios se establece de tal manera que ambos lados del mercado tienen incentivos a participar. De esta forma, el volumen de transacciones y los beneficios de una plataforma no sólo dependen del precio total, sino también de su descomposición entre las partes. Específicamente, la literatura económica identifica que los precios óptimos dependen de una manera compleja de la sensibilidad de la demanda al precio en ambos lados, de la naturaleza e intensidad de los efectos de red entre las dos partes y de los costos marginales de incrementar la producción en ambos lados.<sup>28</sup>

Por último, la maximización de los beneficios por parte de una plataforma que abastece a dos mercados, conduce a distorsiones clásicas (poder de mercado) y distorsiones de Spence (cuando las tarifas son fijadas en función de consumidores marginales).<sup>29</sup> La magnitud y naturaleza de las distorsiones de Spence dependen del grado de divergencia de las preferencias de los usuarios marginales y los infra-marginales. Por lo tanto, la afectación al bienestar social como resultado de la fijación de precio por un operador de una plataforma de dos lados depende de la heterogeneidad de los usuarios en ambos lados de la plataforma. Por lo anterior, la distorsión de Spence es particularmente importante en plataformas donde se fijan precios por un operador cuando los usuarios infra-marginales y marginales difieren marcadamente en sus preferencias.

### **3.3.3 Cajeros automáticos**

#### **Descripción del servicio**

Los cajeros automáticos son dispositivos mediante los cuales los cuentahabientes pueden disponer de los recursos de sus cuentas de depósitos a la vista que cuenten con una tarjeta de débito como medio de disposición (o de acceso), también es posible realizar retiros mediante las tarjetas de crédito haciendo uso de la línea de crédito. Las instituciones financieras que ofrecen cuentas con medios de disposición (tarjetas de débito) regularmente instalan redes de cajeros para permitir a sus cuentahabientes la disposición de efectivo.

---

<sup>27</sup> Rysman (2009).

<sup>28</sup> Evans y Schmalensee (2007).

<sup>29</sup> Weyl (2009).

En México la red de cajeros automáticos se encuentra interconectada, lo que permite a un cuentahabiente retirar efectivo a través de un cajero automático perteneciente a una institución financiera distinta a la que provee la cuenta y el medio de disposición (tarjetas de débito y crédito). Las empresas E-global y Prosa se encargan del procesamiento de las operaciones interbancarias, donde el emisor de tarjeta es distinto al operador del cajero automático.

En mayo de 2010 Banxico emitió una regulación sobre la operación de cajeros automáticos que establece que sólo el banco operador del cajero automático puede cobrar la comisión por transacción y el emisor recibe la cuota de intercambio que es de 1.90 pesos por retiro. Por otra parte, eliminó la comisión para las operaciones donde el banco operador y el banco emisor son el mismo. Por último, para transparentar las comisiones estableció que los bancos operadores deben desplegar el monto de la comisión total que el tarjetahabiente pagará por la transacción.

La mayor parte de las transacciones en cajeros automáticos son mismo banco, este patrón se observa tanto a nivel de sistema como de la mayoría de los bancos. Además, la mayoría de las operaciones son realizadas con tarjetas de débito, esta proporción ha aumentado en años recientes hasta llegar a más de 98%.

En 2010 los principales participantes en la red de cajeros automáticos eran BBVA Bancomer, HSBC, Banamex y Banorte. En 2013, este conjunto de bancos que concentraban la mayor parte de la red no cambió, aunque sus participaciones individuales tuvieron algunas variaciones, pero las tasas de crecimiento más altas las presentaron bancos de menor tamaño: Scotiabank y Banco Azteca.<sup>30</sup> Actualmente en México no hay presencia importante de operadores independientes de cajeros automáticos.

### **Situación actual y problemática**

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. Este 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). Finalmente, no hay una presencia significativa de operadores de cajeros independientes en este momento.

---

30 CNBV, Portafolio de información estadística, en línea [<http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/Paginas/default.aspx>].

## **Evidencia relevante**

El total de transacciones en cajeros automáticos se ha incrementado, pero este crecimiento se debe a las transacciones mismo banco, pues las transacciones interbancarias han disminuido desde 2010 y actualmente representan sólo el 4.6% del total de las operaciones en cajeros automáticos.

La regulación de comisiones que se emitió en 2010 parece haber inducido a un crecimiento de las operaciones mismo banco sobre las operaciones interbancarias, sin un efecto claro en la expansión de la red. Además, esta regulación puede constituir una barrera a la entrada de bancos pequeños a los mercados de captación, cuentas corrientes y medios de pago, toda vez que la política de precios actual implicaría que los grandes bancos, al contar con más cajeros automáticos, tienen una ventaja sobre bancos con redes limitadas de cajeros. Por otro lado, actualmente en México no hay presencia importante de operadores independientes de cajeros automáticos.

Es necesario promover la expansión de la red, pues persiste el problema de la falta de infraestructura y de competencia en áreas rurales o poblaciones pequeñas.

## **Idoneidad**

Al respecto, el Banxico y la 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. El establecimiento de una nueva estructura de precios para la red de cajeros automáticos, con sus objetivos de eficiencia y acceso, requiere revisar la cadena de distribución de efectivo en todos sus tramos, identificando de manera más precisa cómo se generan y distribuyen los costos entre todos los participantes.

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

Tomando en cuenta lo anterior, se recomienda 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).

### 3.3.4 Pagos con tarjetas

#### Descripción del servicio

Existen dos tipos de tarjetas, las de crédito y las de débito. En las primeras el cliente tiene una línea de crédito con el banco emisor, mientras que las segundas son el medio de disposición de la cuenta de depósitos a la vista del cliente. En ambos casos, el cliente utiliza su tarjeta como medio de pago en negocios que cuenten con terminales punto de venta, así como para consultar saldos y disponer de efectivo en cajeros automáticos. El procesamiento, ruteo (intercambio de información) y compensación de las operaciones con tarjetas en terminales punto de venta y cajeros automáticos lo ejecutan dos cámaras de compensación (o switches): E-Global y Prosa. E-Global es propiedad de Banamex, Bancomer y HSBC; Prosa es propiedad de Scotiabank, Banorte, Santander, HSBC, Invex y Banjército.<sup>31</sup>

El número de tarjetas emitidas tanto de crédito como de débito, se ha incrementado de manera sostenida, a pesar de la disminución en el número de tarjetas de crédito que se experimentó en 2008. Por otro lado, se observa que a pesar del crecimiento más dinámico de la emisión de tarjetas de débito, la proporción de estas tarjetas utilizadas en terminales punto de venta (TPV) aún es menor que en el caso de las tarjetas de crédito (69% contra 45%) pero continúa incrementándose. Los pagos con tarjeta tienen mayor participación en las compras relacionadas con viajes y en donde la facturación promedio es alta. Los segmentos relacionados con grandes superficies presentan tasas de penetración medias y altas. Lo anterior puede indicar más disposición por parte de comercios y tarjetahabientes a aceptar y realizar pagos con tarjeta en relación a otros segmentos como por ejemplo pagos de servicios (agua, luz, etc.) o compras en comercios minoristas, en donde la mayoría de los pagos se realizan con efectivo.

En México, el lado emisor tiene más participantes que el lado adquirente; todos los bancos que participan en el lado adquirente participan en el lado emisor. En general, los bancos más grandes del sistema (BBVA Bancomer, Banamex, Banorte, Santander, HSBC y Scotiabank) tienen participaciones importantes tanto en la adquirencia como en la emisión de tarjetas. Un lado adquirente poco desarrollado puede estar obstaculizando el crecimiento de los pagos con tarjeta.

Al respecto, se identifica que una de las principales limitantes del uso de tarjetas como medio de pago es la baja terminalización en los comercios,<sup>32</sup> lo que indica una posible subutilización, respecto del nivel de eficiencia, de las tarjetas como medio de pago. Lo anterior puede ser consecuencia de que las tarifas tienden a establecerse en función de

31 Banco de México (2013) y El Universal (21 de mayo 2009).

32 Información presentada en la oficialía de partes de la Cofece por Visa el 15 de mayo de 2014.

consumidores marginales (distorsión de Spence) y, en este sentido, la cobertura de TPV no es la óptima ya que es posible que para el tarjetahabiente promedio se requieran más puntos de aceptación.

En el contexto de los pagos con tarjetas, la cuota de intercambio es la comisión que se genera por cada transacción que se realiza en una TPV donde el banco emisor es distinto al banco adquirente. Las cuotas de intercambio pueden ser ad-valorem al monto de la transacción, con o sin aplicación de un techo, o de cuota fija por transacción. La cuota de intercambio puede diferir por tipo de tarjeta y giro de negocio. En México, las cuotas de intercambio fluyen del banco adquirente al banco emisor, y en la estructura vigente (desde junio 2013) estas cuotas son multilaterales y han sido fijadas de común acuerdo entre los bancos.

El banco adquirente usualmente recupera el monto de la cuota de intercambio a través de una comisión por transacción que cobra al comercio, esta comisión se conoce como tasa de descuento. Por tanto, la cuota de intercambio suele ser el piso para la determinación del nivel de la tasa de descuento. Adicionalmente, por los servicios de adquirencia es común que los bancos cobren una renta mensual por la terminal. Por lo que se refiere a las comisiones que enfrentan los tarjetahabientes, los principales componentes están en la anualidad y la tasa de interés.

### **Situación actual y/o problemática**

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 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 cinco 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.

### **Evidencia relevante**

En términos generales, las reducciones promovidas por Banxico en las cuotas de intercambio han repercutido en disminuciones en las tasas de descuento, además el número de tarjetas y terminales ha aumentado. No obstante, el lado adquirente sigue rezagado, ya que la penetración de las terminales puntos de venta es inferior a la penetración de las tarjetas de débito y crédito, lo que indica que todavía existe margen para una mayor expansión a través de una tarifa adecuada.

La mayor parte de las transacciones se siguen realizando en efectivo,<sup>33</sup> los pagos con tarjeta tienen mayor participación en las compras relacionadas con viajes, muebles y bienes duraderos, mientras las compras en comercios minoristas el efectivo domina por mucho. En el giro de grandes superficies se concentra el 17% de las operaciones y sólo aporta el 3.8% del monto del intercambio.

### **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 uso de efectivo y pago con tarjeta, en cambio para el consumidor promedio se necesita aceptación en más negocios. Una reducción en la cuota de intercambio incrementaría el bienestar de estos consumidores.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

Se recomienda 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.

---

33 MasterCard (2013).

### 3.3.5 Transferencias

#### Descripción del servicio

Existen dos sistemas de pago que procesan transferencias: uno que liquida pagos en la mañana del día siguiente (TEF-Cecoban) y otro que liquida pagos en tiempo real (SPEI). Las transferencias electrónicas de bajo valor se originan principalmente por clientes de los bancos para realizar pagos de servicios, nóminas, e impuestos, entre otros. Sólo entidades financieras pueden participar en el SPEI y en el TEF-Cecoban.

Cecoban ofrece un servicio de transferencias electrónicas que se liquidan al día siguiente, únicamente los bancos accionistas participan directamente en la cámara de compensación. Las Transferencias Electrónicas de Fondos (TEF) pueden usarse para realizar pagos interbancarios sin límite de monto y que pueden ser periódicos (como pagos de nómina) u ocasionales entre los cuentahabientes. Las TEF liquidan, en promedio, alrededor de 90 mil pagos al día con un monto de casi 3 mil millones de pesos.<sup>34</sup>

En el caso del SPEI, no sólo participan todos los bancos sino también varias instituciones financieras no bancarias. El SPEI es un sistema de pagos desarrollado por Banxico, por el cual los clientes de los bancos y otras instituciones financieras pueden enviar y recibir transferencias electrónicas de dinero en tiempo real (en segundos). El SPEI es una plataforma que procesa tanto pagos de alto como de bajo valor. El SPEI liquida en promedio alrededor de 400 mil pagos al día con un monto de más de 600 mil millones de pesos.<sup>35</sup>

El número de transferencias y usuarios de banca por internet se ha incrementado, las transferencias interbancarias (SPEI y TEF) presentan un mayor dinamismo que las operaciones mismo banco; mientras las transferencias interbancarias han aumentado de manera sostenida hasta sumar casi 40 millones en 2013, desde 2012 el número de transferencias mismo banco parece haberse estabilizado alrededor de 200 millones. Cabe señalar que, a su vez, el número de usuarios de banca por internet, la plataforma a través de la cual los bancos suelen ofrecer a sus clientes el servicio de transferencias electrónicas también mantiene una tendencia creciente y en 2013 superó 20 millones de usuarios.

En 2006 el Banxico eliminó la cuota de intercambio en trasferencias electrónicas vía TEF como una medida para promover su uso, En las transferencias vía SPEI nunca se instrumentó el cobro de la cuota de intercambio o comisión interbancaria.<sup>36</sup> Banco de México cobra a las instituciones financieras participantes del SPEI basadas en el principio

<sup>34</sup> Banco de México, Sistemas de pagos, en línea [<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistemas-de-pago/sistemas-pago.html>].

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Banco de México (2007).

de recuperación de costos. Cobra una comisión anual por el uso de la red privada de telecomunicaciones del banco central que diferencia de acuerdo al volumen operado y hace cobros por transacción que varían de acuerdo al horario de operación. Respecto del servicio del TEF, Cecoban fija las tarifas de procesamiento, cobra una tarifa consolidada mensual por los tres servicios de cámara (cheques, TEF y domiciliación) que cubre 10,000 transacciones. Arriba de rango de operaciones, cobra una tarifa por transacción en un rango de 55 centavos hasta 10 centavos decreciente en función del volumen operado.<sup>37</sup>

En cuanto a las comisiones que cobran los bancos a los usuarios finales por el servicio de transferencias (SPEI y TEF), debido a que se ofrecen a través de sus portales de banca por internet, la mayor parte de ellos cobra una renta mensual por el servicio de banca por internet y una comisión por operación. Las comisiones por operación son mayores para el servicio de transferencia mismo día que para la transferencia día siguiente, incluso varios bancos no cobran comisión por el TEF.

### **Situación actual y problemática**

Los pagos a través de transferencias electrónicas han tenido un crecimiento notable desde 2004, que comenzó a operar el SPEI como sistema de pagos para estas operaciones de bajo valor. Sin embargo, todavía son los bancos los principales participantes en el SPEI y el TEF-Cecoban.

### **Evidencia relevante**

Como un elemento que favorece esta situación destaca la regla que exige ser accionista de Cecoban para participar directamente en la cámara de compensación, pues si otros intermediarios financieros regulados pueden participar en el sistema en el que se procesan los pagos de alto valor de manera segura, quizá esta limitación es un legado de restricciones operativas que podrían ya no estar vigentes o que podrían modificarse.

Por otro lado, dado que la participación en el SPEI está abierta a todos los intermediarios financieros regulados, pero en algunos casos aún es reducido el número de participantes de algunos tipos de intermediarios financieros no bancarios, también merece mayor análisis la política de acceso del Banxico para ofrecer este servicio y facilitar la incorporación de algunos intermediarios financieros no bancarios más pequeños.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

En suma, es posible que si las reglas del SPEI y Cecoban permiten el acceso abierto, en condiciones y términos razonables, y no discriminatorio, se genere una competencia más directa entre ambas plataformas y más incentivos de los dueños de las plataformas

---

<sup>37</sup> International Monetary Fund (2012).

a ofrecer sus servicios a intermediarios financieros no bancarios, de tal forma que se promueva la inclusión financiera y la adopción de este medio de pago. Esto es de particular importancia, tomando en cuenta que 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.

### **3.3.6 Cheques y domiciliaciones**

#### **Descripción del servicio**

Los cheques, como cualquier otro medio de pago, se ofrecen como parte de un paquete de servicios que incluye una cuenta corriente, tarjeta de débito, acceso a cajeros automáticos y la capacidad de enviar y recibir dinero a otros cuentahabientes, entre otros. El receptor de un cheque puede cobrarlo en efectivo en la sucursal del banco que lleva la cuenta, o puede depositar el cheque en otro banco para que éste lo cobre y abone el importe a su cuenta. Cuando el emisor y el receptor de un cheque tienen cuentas en distintos bancos, el pago se denomina interbancario. El banco que recibe el cheque debe enviar información y una imagen del cheque a la cámara de compensación para su cobro. El resultado de la compensación se liquida el día hábil siguiente al día en que los cheques fueron presentados y la cuota de intercambio es de 6 pesos.<sup>38</sup> La empresa que opera el sistema de compensación de cheques interbancarios en México es Cecoban.

En las domiciliaciones, en ocasiones llamada débitos directos, el dueño de una cuenta corriente autoriza expresamente a una persona o empresa (generalmente un prestador de servicios de luz, electricidad, gas, etc.) a cargar su cuenta por el concepto de pago de servicios prestados. Cuando el banco del prestador de servicios no es el mismo que quien paga, se requiere que intervenga un sistema interbancario para liquidar estas operaciones, el cual es operado por Cecoban.

Las domiciliaciones se han incrementado en número y monto, pero se han mantenido como una baja proporción respecto del resto de pagos distintos al efectivo. Como proporción de los pagos con medios distintos al efectivo, es el medio con la proporción más baja. Un total de 16 bancos participan en domiciliación, presentando y recibiendo operaciones, cuatro participan sólo recibiendo y cuatro sólo presentando.<sup>39</sup>

El banco que presenta las órdenes de cargo por domiciliación a través de Cecoban paga la cuota de intercambio al banco receptor. Desde octubre de 2007 el nivel de la cuota de intercambio es de 1.40 pesos por cargo aplicado y 0.70 pesos por cargo rechazado.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Banco de México, Sistemas de pagos, en línea [<http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/informacion-general/sistemas-de-pago-de-bajo-valor/cuotas-intercambio.html>].

<sup>39</sup> Información presentada en la oficialía de partes de la Cofece por Cecoban el 22 de mayo de 2014.

<sup>40</sup> Banco de México, Sistemas de pagos, en línea [<http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/informacion-general/sistemas-de-pago-de-bajo-valor/cuotas-intercambio.html>]

Cecoban fija las tarifas de procesamiento por servicios de cámara de compensación. Para los cuentahabientes domiciliar un pago no tiene costo, son las empresas que reciben los pagos vía domiciliación quienes enfrentan los costos del servicio de cobranza que ofrecen la entidades bancarias.

### **Situación actual y problemática**

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.

### **Evidencia relevante**

La empresa que opera el sistema de compensación de cheques interbancarios en México es Cecoban, la cual es propiedad de 40 bancos. Todos los bancos accionistas participan en la cámara de compensación en el servicio de cheques, sólo 25 participan en el servicio de domiciliación.<sup>41</sup>

Cecoban fija las tarifas de procesamiento, cobra una tarifa consolidada mensual por los tres servicios de cámara (cheques, TEF y domiciliación) que cubre 10,000 transacciones. Arriba de rango de operaciones, cobra una tarifa por transacción en un rango de 55 centavos hasta 10 centavos decreciente en función del volumen operado.<sup>42</sup>

El uso de cheques ha presentado un comportamiento decreciente en años recientes, mientras que el número de domiciliaciones se ha incrementado, pero su uso es muy limitado en contraste con otros medios de pago electrónicos.

### **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.

---

41 Información presentada en la oficialía de partes de la Cofece por Cecoban el 22 de mayo de 2014.

42 International Monetary Fund (2012).

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

Se recomienda 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.

### **3.3.7 Pagos móviles**

#### **Descripción del servicio**

En 2012 comenzaron a ofrecerse cuentas móviles (o de expediente simplificado) que permiten operaciones como transferencias o pagos desde los teléfonos móviles entre usuarios del mismo servicio de telefonía o banco, también es posible hacer retiros de efectivo en cajeros automáticos sin necesidad de presentar una tarjeta de débito. Hoy en día, existen, al menos, cuatro bancos que ofrecen cuentas de banca móvil y tres plataformas distintas: Cuenta Express de BBVA Bancomer, cuenta Transfer de Banamex e Inbursa, y cuenta MiFon de Banorte.

En este segmento relativamente nuevo, los bancos con mayor presencia en México concentran la mayor parte de las cuentas ligadas a un dispositivo móvil. Por otro lado, las plataformas de BBVA Bancomer y Banorte operan los pagos móviles a través de teléfonos inteligentes, que son sucedáneos de las computadoras personales; mientras que en el caso de Banamex e Inbursa permite la operación en teléfonos móviles en los que sólo se pueden realizar las operaciones básicas de llamadas y envío de mensajes cortos (Short Message Service, SMS). La operación de pagos móviles a través de SMS requiere de un canal bidireccional seguro que es provisto por un operador de telecomunicaciones.

Hay una tendencia creciente en el número de cuentas móviles desde diciembre de 2012 y en octubre de 2013 había alrededor de 2.3 millones de cuentas. No hay información disponible del número y monto de las transacciones que se están realizando a través de estas cuentas. Sin embargo es de esperar que aún sea limitado, tomando en cuenta el poco tiempo que ha pasado desde su aparición. Los pagos móviles intentan aprovechar la elevada penetración de la telefonía móvil para bancarizar personas e inducir a los comercios a aceptar esos pagos.

#### **Situación actual y problemática**

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 espera 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.<sup>43</sup>

Por otra parte, 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, el 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, sólo 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.

### **Evidencia relevante**

No se anticipa la entrada de muchos procesadores dado que el tamaño de mercado es pequeño y existen economías de escala en la provisión de este servicio. Al presente, hay poco más de 2 millones de cuentas móviles mientras que hay más de 100 millones de cuentas de depósito tradicionales. Además, sólo hay cuatro bancos participantes (BBVA Bancomer, Banamex, Inbursa y Banorte) y únicamente dos de ellos se encuentran interconectados (Banamex e Inbursa mediante el producto Transfer que opera con Telcel), los otros dos bancos han mantenido sus sistemas de pagos móviles en un sistema cerrado a clientes del mismo banco.

Los esquemas de pago móvil resultan atractivos para la población sin acceso al sistema financiero, sobre todo al estar complementados con medidas para expandir los puntos en los que se puede hacer pagos y, también los puntos en que se pueden depositar fondos en efectivo para convertirlos en dinero electrónico. Los pagos móviles aumentan el acceso a productos y servicios financieros; proporcionan productos y servicios con mayor facilidad de uso; disminuyen el riesgo de transportar dinero en efectivo y reducen los costos de operación tanto para el banco como para el cliente.

Banco de México emitió en diciembre de 2013 disposiciones generales para las cámaras de compensación para pagos móviles con el objetivo de regular las condiciones de su autorización, funcionamiento y operación. A continuación se resumen los principales elementos de estas reglas (Circular 3/2013):

---

<sup>43</sup> Banco de México (2012). Las modificaciones a la Circular 3/2012 de Banco de México que entrarán en vigor el 7 de noviembre de 2014.

**Autorización y revocación** (reglas 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> y 14<sup>a</sup>): las cámaras de compensación de transferencias a través de dispositivos móviles para operar deberán solicitar autorización a Banxico. Para lo cual deberán presentar al regulador su plan general de funcionamiento, normas internas, requisitos de acceso para potenciales participantes, esquemas tarifarios, manuales de procedimiento, medidas de seguridad para la integridad de la información, plan de continuidad operativa, requerimientos de garantía para cubrir la liquidación de los resultados de la compensación entre sus participantes, entre otros elementos. El Banxico tendrá 90 días naturales para resolver la autorización y podrá revocar las autorizaciones otorgadas si la cámara no comienza operaciones en los 12 meses siguientes a partir de que recibió la autorización, si suspende operaciones durante 6 meses sin justificación, si deja de cumplir con los requisitos bajo los cuales se otorgó la autorización, si hay irregularidades en la información que proporcione al regulador o en caso de un proceso de disolución y liquidación.

**Enlace de sistemas** (regla 5<sup>a</sup>): las cámaras deberán constituirse como participantes del SPEI previo a su inicio de operaciones y estarán obligadas a recibir, aceptar y procesar las transferencias electrónicas de fondos que les dirijan a través del SPEI y a llevar a cabo las actividades de ruteo, compensación y, en su caso, liquidación relacionadas con dichas transferencias.

**Cobros y ventas atadas** (regla 8<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup> y 10<sup>a</sup>): se permite a las cámaras realizar cobros por los servicios básicos de ruteo, compensación y liquidación, siempre que cuenten con la autorización previa del Banxico y deberán abstenerse de imponer cargos discriminatorios y de otorgar descuentos por volumen. Los cobros no deberán determinarse con base en la tenencia accionaria de sus participantes. Además, se les prohíbe a las cámaras las ventas atadas sobre los servicios básicos de ruteo, compensación y liquidación, lo cuales deberán ser ofrecidos de manera desagregada.

**Información, supervisión y sanciones** (reglas 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> y 15<sup>a</sup>): las cámaras están obligadas a guardar con la mayor confidencialidad la información y documentación relativa a las operaciones y servicios que realicen o procesen. Sin embargo, para que Banxico lleve a cabo la supervisión de las cámaras, se prevé que pueda requerir información a éstas sobre su operación y eventos de contingencia, así como que pueda realizar inspecciones in situ y emitir recomendaciones sobre su funcionamiento. Además, las cámaras están obligadas a informar al regulador sobre las modificaciones que realicen a sus estatutos y/o normas internas.

## **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.

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.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

Se recomienda 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.

Además es recomendable 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.

#### **3.3.8 Regulación derivada de la reforma financiera**

Como resultado de la reforma financiera que entró en vigor el 11 de enero de 2014 y con base en los artículos 4 bis 3, 19 y 19 bis de la LTOSF, Banxico emitió regulación sobre cámaras de compensación y, de manera conjunta con la CNBV, emitió disposiciones sobre redes de medios de disposición.

Las reglas aplicables a las cámaras de compensación emitidas por Banxico, tienen como objetivo:

- I. “Evitar barreras a la entrada y problemas de información que redunden en políticas discriminatorias a potenciales competidores, a través de requerir para la autorización de cámaras de compensación para pagos con tarjetas que: i) cuenten con reglas y procedimientos operativos claros y accesibles y ii) definan los términos en los que se deberá realizar el enlace entre sus sistemas de procesamiento y los de las cámaras de compensación para pagos con tarjetas
- II. Evitar distorsiones de precios al prohibir prácticas de cobros poco competitivas

como el empaquetamiento forzoso de productos o los descuentos en función de características individuales de los clientes; facilitar la innovación, eliminando barreras al desarrollo que dificulten la incorporación de mejoras en la infraestructura y operación, y

- III. Fortalecer la seguridad y el manejo de riesgos de la red a través de lineamientos para los esquemas de continuidad de negocio y seguridad de los participantes.”<sup>44</sup>

Las disposiciones aplicables a las Redes de Medios de Disposición emitidas de manera conjunta por Banxico y CNBV, se formularon tomando en cuenta “los principios de fomento a la competencia, ampliación de infraestructura y reducción de cobros y comisiones, libre acceso, no discriminación y protección de los intereses de los usuarios en beneficio de los usuarios de medios de disposición, como de los comercios o establecimientos en donde se utilicen.”<sup>45</sup> El objeto principal de la disposiciones es regular a “los participantes en redes, los términos y condiciones en que se presten servicios relacionados con dichas redes, las condiciones que deben cumplir los participantes en redes, así como las cuotas de intercambio, comisiones o cualquier cargo que se cobren directa o indirectamente.”<sup>46</sup>

### **3.3.9. Remesas**

#### **Descripción del servicio**

Las remesas familiares son cantidades de dinero, ya sea en moneda nacional o extranjera,<sup>47</sup> que una persona física residente en el exterior (remitente) transfiere o envía a otra persona física (receptor) en territorio nacional. Se denomina como servicio de remesas a cualquier persona o institución que preste los servicios de envío y/o recepción de dinero como negocio ya sea a través de la entrega de dinero en efectivo ofrecido por particulares; servicios de agentes especializados en la transferencia internacional de dinero (MTOs); transferencias interbancarias y mediante el uso tarjetas en cajeros automáticos.

#### **Situación actual y problemática**

Pese a la importancia que tienen las remesas para algunos países como México, en términos generales la información para su análisis es limitada. Esto se debe a que, por su naturaleza, la medición de las remesas es complicada debido a la heterogeneidad de las condiciones en que se puede llevar a cabo el envío y recepción de dinero. Éstas se conforman por un gran número de pequeñas transacciones hechas por personas físicas a través de una extensa variedad de canales. Sin embargo, con la información disponible

---

44 Banco de México (2014).

45 Banco de México/CNBV (2014).

46 *Ibidem*.

47 En el caso de envío en efectivo y especie (persona a persona) es posible que la entrega del dinero se haga en moneda extranjera.

es posible tener un panorama de este servicio.

### *Panorama Internacional*

De acuerdo con cifras del Banco Mundial (BM), durante 2013 los flujos mundiales de remesas se ubicaron en 414 mil millones de dólares, lo cual implica un incremento de 6.3% con respecto a 2012. A nivel mundial, los cinco principales países receptores de remesas durante 2013 fueron India, China, Filipinas, México y Nigeria. Cabe destacar que la captación de remesas de los diez principales países receptores representa alrededor del 50% del total mundial.

En cuanto al costo de envío de remesas a nivel mundial, el costo promedio total<sup>48</sup> se ha mantenido estable en alrededor de 9 por ciento como proporción de 200 dólares, es decir 18 dólares<sup>49</sup>; sin embargo, para el caso de aquellos corredores con altos flujos de remesas los costos sí han presentado reducciones considerables.

### *El servicio de remesas en México*

México es una de las naciones con mayor número de migrantes a nivel mundial; en 2013, cerca de 13.9<sup>50</sup> millones de personas de origen mexicano radicaban en otros países, siendo Estados Unidos (EEUU) su principal destino. En la actualidad, 98.2% de las remesas proceden de EEUU, 0.5% de Canadá, 0.4% de España y 0.9% de otras economías. De 1996 a la fecha el flujo total de remesas en nuestro país ha mantenido una tasa de crecimiento anual de 11.1% en promedio,<sup>51</sup> alcanzando su mayor nivel en 2007 cuando logró un record de 26,059 millones de dólares.

En cuanto al envío de remesas, es importante señalar que si bien el mercado mexicano ha tenido una mayor entrada de participantes, los MTOs siguen siendo los preferidos por los usuarios debido a que cuentan con una amplia red de agentes en México, no requieren del nivel de información que solicita el banco a sus clientes y no necesitan tener una cuenta bancaria para hacer el envío de remesas.<sup>52</sup>

Es de señalar que la cada vez mayor participación de instituciones financieras que ofrecen el servicio de remesas se debe al reconocimiento de la Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS) como un documento oficial de identificación. Esto indujo a que los

---

48 El costo promedio total se define como la suma del porcentaje de las comisiones que cobran las empresas de envío de dinero, en promedio, como proporción de 200 dólares; más la suma del porcentaje por margen en tipo de cambio (respecto al de mercado) que cobran las empresas por el envío de dinero, en promedio, como proporción de 200 dólares.

49 BBVA Bancomer (2013)

50 De acuerdo con la última Prospectiva de Población Mundial (revisión 2013) elaborada por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas.

51 Datos de Banxico.

52 Hernández-Coss, Raúl (2004).

bancos y uniones de crédito entraran a competir en el servicio de remesas al poder abrir cuentas a los migrantes mexicanos y ofrecer el servicio de envío de remesas, lo que ha permitido una mayor competencia donde tradicionalmente los MTOs eran los jugadores dominantes en el mercado y se ha visto reflejado en una disminución en los costos de envío.

Otro factor que también ha contribuido a la disminución en los costos de envío ha sido la desaparición de los contratos de exclusividad (por ejemplo, el caso de Western Union con Elektra<sup>53</sup>), los cuales limitaban los puntos de envío, además de generar altas comisiones a los usuarios.

### *Comisiones por envío de remesas*

Para el primer trimestre de 2014 se observa una disminución respecto a 2013 en el costo total de envío de remesas hacia nuestro país, pasando de un costo promedio de 5.2% a 4.2% por el envío de 200 dólares desde EEUU (alrededor de 8.4 dólares); costo que se mantiene por debajo de la media mundial (8.4% ó 16.7 dólares por un envío de la misma cantidad de dinero en 2014).<sup>54</sup> Además, si observamos los datos de 2008 a la fecha, los costos del corredor EEUU-México se han mantenido por debajo de la media mundial.

Adicionalmente, si se comparan los costos de envío de EEUU hacia distintos países de América Latina, se observa que el corredor EEUU-México es el segundo con costos más bajos.<sup>55</sup> Para el primer trimestre de 2014 México ocupaba el segundo lugar en costos totales promedio más bajos de América Latina, sólo después de Ecuador, con una comisión total de ocho dólares por el envío de 200 dólares.

Por otro lado, con el fin de mantener una mayor transparencia en el envío de dinero de remesas, a partir de 2013 el gobierno de EEUU obliga a las empresas remesadoras a proporcionarles información a los usuarios del servicio de manera gratuita antes de realizar el envío, ofreciendo información sobre el tipo de cambio, comisión, así como la cantidad en moneda nacional que recibirá el beneficiario en el país receptor, facilitando al consumidor la elección del mejor servicio.

### **Alguna evidencia**

A pesar de que el costo por envío de remesas en el corredor de EEUU a México es bajo comparado con la media mundial, continúan presentándose algunas problemáticas en el servicio. Por ejemplo, en 2013, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) registró 73 quejas, principalmente por la negativa a la entrega del dinero por parte de empresas que prestan el servicio de remesas.

---

53 Elektra (2010).

54 Datos de Banxico.

55 Remittance Prices World Wide (2014).

Por este motivo, se considera necesario fortalecer los programas como “Quien es quien en el envío de dinero” que ayuden a divulgar 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.

### **Idoneidad**

Para el caso de la recepción de remesas en territorio nacional es deseable que se fortalezcan los esquemas de difusión que podrían ayudar en el proceso de competencia al proporcionar más y mejor información al consumidor sobre la calidad de servicios que prestan las empresas remesadoras.

En nuestro país no existen actualmente indicadores de calidad, para este servicio, que permitan la comparación entre proveedores, pese a que este tipo de indicadores suelen ser utilizados en otros mercados y han probado tener beneficios para promover la competencia.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

De este análisis se desprende la siguiente recomendación: 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.

## **3.4 Sociedades de información crediticia**

### **Descripción del servicio**

Las Sociedades de Información Crediticia (SICs) están reguladas por la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC), la cual define a los servicios de información crediticia como “servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como de operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con Entidades Financieras, Empresas Comerciales o las Sofomes E.N.R”.

Las SICs recaban información sobre el historial crediticio de individuos y empresas con el fin de reportarla a bancos y a otros intermediarios que otorgan créditos. Las bases de datos de las SICs se alimentan de la misma información que proporcionan las instituciones de crédito que les consultan. La historia del pago incluyen tanto información positiva (cumplimiento) como negativa (pagos atrasados, incumplimientos o irregularidades) y debe borrarse después en un plazo de seis años, o menos para pequeños montos del crédito.

En México, tres sociedades de información crediticia están autorizadas para operar: TransUnion de México, Dun & Bradstreet y Círculo de Crédito. Las dos primeras, TransUnion y Dun & Bradstreet, operan bajo la marca Buró de Crédito, son manejadas por un mismo grupo de directivos y tienen accionistas comunes por cerca de 74% de las acciones. Por ello, TransUnion y Dun & Bradstreet pertenecen a un mismo grupo de interés económico con participación accionaria de los bancos en un 70%. Buró de Crédito se puede considerar como una sola SIC para efectos de competencia. Por su parte, Círculo de Crédito es una sociedad cuyos accionistas son principalmente tiendas-banco y bancos (Elektra, Coppel, Afirme y cuatro personas físicas).

Bajo la regulación actual las SICs están obligadas a intercambiar la base de datos primaria, o base de datos negativa, la cual contiene la información sobre incumplimientos de los clientes. Esta base de datos debe actualizarse al menos una vez al mes por medio del intercambio de información entre SICs. Para ello cada SIC paga una tarifa por cada registro actualizado. Por lo anterior, concluida la actualización mensual, ambas SICs tienen una copia de la misma base de datos negativa. Por su parte, la información positiva se comparte bajo reglas más limitadas, pues cada SIC está obligada a compartir la información positiva a su contraparte sólo para reportes específicos solicitados. Las SICs no comparten la base de datos positiva, sino sólo registros particulares de clientes que solicitan un reporte crediticio.

La relación entre los usuarios y una SIC se formaliza mediante un contrato de reciprocidad, en el cual se establece que el usuario debe proporcionar su información crediticia a la SIC para poder hacer consultas en esa SIC. Un usuario puede ser cualquier organización que realice operaciones de crédito en forma profesional o regular. En general, una SIC no puede exigir exclusividad a un usuario o impedirle que firme un contrato de reciprocidad con otra SIC para operar simultáneamente con ambas. Los usuarios podrán optar por consultar los reportes de las diferentes sociedades de forma separada o por medio de un reporte consolidado, combo, que contiene la información existente en ambas SICs. En ambos casos las tarifas aplicables a los usuarios son propuestas por las SICs y autorizadas por la CNBV, pero las SICs pueden aplicar descuentos por cantidad de reportes adquiridos, o por el tamaño de la base de datos que el otorgante de crédito haya entregado a la SIC, entre otros criterios.

Por otro lado, una parte de los ingresos de las SICs lo constituye la venta de servicios de valor agregado. Estos servicios se han ampliado considerablemente en los últimos años. Algunos servicios de valor agregado pueden ser tan sencillos como las *alertas*, que informan de cambios en los registros de un cliente, o tan complicados como estudios analíticos sofisticados.

## Situación actual y problemática

La propiedad de Buró de Crédito está en manos de los principales bancos del país, quienes poseen cerca de 70% de las acciones. Estos bancos otorgan más de 80% del crédito en los segmentos bancarios 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. En particular, la reticencia de los bancos de mayor tamaño a compartir información con otras instituciones de crédito podría manifestarse en decisiones anticompetitivas del consejo directivo de la SIC de mayor tamaño, Buró de Crédito. Lo anterior podría reflejarse en una calidad insuficiente del servicio, la inexistencia de servicios de valor agregado, o limitaciones a la compartición de información. Asimismo, la conducta de los bancos de mayor tamaño de negarse a firmar contratos de reciprocidad con entrantes limita o anula la posibilidad de entrada al sector.

Los bancos y otras entidades financieras o comerciales utilizan los reportes crediticios para decidir si un crédito debe o no ser otorgado. Esto significa que las condiciones de competencia en el sector de servicios de información crediticia influyen en las condiciones de competencia en los segmentos de crédito. El sector de información crediticia en su conjunto ofrece una cantidad, calidad y variedad de datos que podrían estar siendo provistos a niveles sub-óptimos, en detrimento de los segmentos de otorgamiento de crédito. De existir problemas de competencia a nivel de las SICs, los segmentos de crédito reflejarán esas ineficiencias con una menor cantidad de créditos, altas tasas de interés, u otras distorsiones. Bajo estas condiciones, 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.

Hoy, los grandes bancos y empresas comerciales ya están afiliados a una de las SICs establecidas. Los nuevos bancos y pequeñas empresas difícilmente podrán proveer suficientes datos para que una SIC entrante alcance la masa crítica. La entrada de una nueva SIC sería viable sólo si los grandes usuarios actuales estuvieran dispuestos a entregar sus datos y adquirir reportes de dos o más SICs.

La LRSIC no especifica explícitamente la propiedad de los datos en poder de las SICs: dicha propiedad puede recaer en las SICs, en los clientes, en los bancos, o en los comercios que la originaron. En cualquier caso, se podría interpretar que el cliente es el dueño de los datos, en la medida que es quien autoriza la consulta de la información por el usuario. Al respecto, la LRSIC establece que los datos sólo se pueden utilizar para los propósitos estableció en la ley. Esto implica que existe incertidumbre jurídica en cuanto a la legalidad de utilizar los datos para producir servicios no de valor agregado no convencionales tales como estudios financiero o documentos de análisis económicos, entre otros. La incertidumbre sobre el estatus jurídico de la propiedad de los datos es un obstáculo al funcionamiento eficiente del segmento de servicios de valor agregado.

En México, varias entidades crediticias públicas no reportan información a las SICs, entre ellas el Infonavit, Fovissste y el Infonacot. Asimismo, entes públicos que prestan servicios o recaudan contribuciones tampoco reportan su información de pagos y créditos. El reporte de dicha información a las SIC podría servir para que un gran número de usuarios que no figuran en alguna de las bases de las SICs construyan historiales crediticios.

### **Alguna evidencia**

La propiedad y control de Buró de Crédito está en manos de los principales bancos del país, quienes poseen el 70% de las acciones y otorgan más del 85% del crédito en los segmentos de vivienda, consumo, o empresarial. La oferta de crédito tiende a estar concentrada en un número pequeño de bancos que controlan la principal SIC y quienes tienen incentivos a no compartir información crediticia con otros intermediarios financieros y. Los bancos accionistas de las dos SICs, Buró de Crédito y Circulo de Crédito, son los principales compradores de reportes de información Crediticia, con 60% del total de los reportes vendidos por ambas SICs. Los bancos pequeños generalmente son bancos de nicho.

A nivel internacional, los servicios de valor agregado son muy importantes para todo tipo de intermediarios financieros y empresas comerciales.

En México y a nivel internacional, la información sobre créditos bancarios y de otros intermediarios financieros es la más voluminosa en las bases de datos de las SICs, seguida de la información de préstamos de los comercios para la adquisición de bienes de consumo (electrónicos, muebles, ropa, entre otros). La expansión de las bases de datos de las SICs se orienta crecientemente hacia la inclusión de proveedores de energía, telecomunicaciones, televisión, y pagos a gobiernos, entre otros.

### **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 con base en la diferenciación y 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.

Los descuentos por volumen en los servicios de consultas que las SICs ofrecen a sus usuarios del sistema financiero podrían carecer de una justificación en términos de

eficiencia. Lo anterior indica que dichas tarifas podrían ser sujetas de regulación. Sin embargo, lo anterior debe ser analizado con más detenimiento por el regulador sectorial.

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.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

La provisión de servicios de información por parte de las SICs ha sido una actividad sujeta a cambios legales y regulatorios continuos, a fin de propiciar una mayor cobertura de las personas y empresas en las bases de datos de esas instituciones. Esa dinámica sugiere que se trata de una actividad donde no prevalecen condiciones de competencia efectiva entre los proveedores.

Existe reticencia de los bancos de mayor tamaño a compartir su información con otras entidades otorgantes de crédito. Bajo la regulación actual, los directivos de las SICs pueden tomar decisiones en función de los intereses de sus accionistas principales, y no necesariamente en favor del funcionamiento eficiente del sistema de información crediticia. La reticencia a compartir información reduce la capacidad de competir del resto de intermediarios financieros, en tanto se les limita la información y no tienen acceso a herramientas para tomar decisiones de oferta de crédito más eficientes.

La ley no define claramente los derechos de propiedad sobre los datos que se encuentran en las bases de datos de las SICs. No está bien definido si la propiedad de los datos es de las SICs, los usuarios, o los clientes, y por ello existe incertidumbre legal sobre la posibilidad de revender o utilizar los datos para la provisión de servicios de valor agregado. La información crediticia de entes públicos que reciben pagos y contribuciones de personas y empresas no está disponible para los potenciales otorgantes de crédito. Lo anterior reduce la eficacia del sistema en su conjunto, y reduce las posibilidades de obtención de crédito de los usuarios de servicios públicos. La incorporación de datos de entes públicos ayudaría a que más personas pudieran disponer de un historial para solicitar crédito, según sugiere la experiencia de países como Australia y Nueva Zelanda –que ya adoptaron esta medida–, mientras en Estados Unidos está en discusión.

Las consideraciones anteriores motivan a la autoridad de competencia a plantear tres recomendaciones:

1. 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.

2. 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 en México, regular directamente las tarifas minoristas que cobran las sociedades de información crediticia en México, a niveles que no permitan el otorgamiento injustificado de descuentos por volumen, o la discriminación explícita de agentes económicos en igualdad de condiciones.
3. 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.
4. 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).

### 3.5 Fideicomisos

#### Descripción del servicio

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que el fideicomiso es un contrato, mediante el cual, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, y encomienda la realización de dichos fines a dicha institución fiduciaria.<sup>56</sup>

En el fideicomiso, por lo general, concurren tres sujetos: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario. El fideicomitente es la persona que constituye el fideicomiso y transmite la propiedad de ciertos bienes o derechos para el cumplimiento de ciertos fines a un fideicomiso. El fiduciario, es el agente que tiene la titularidad de los bienes o derechos en fideicomiso y tiene la obligación de darles el destino previsto por el fideicomiso. Finalmente, el fideicomisario es la persona física o moral que recibe el beneficio derivado del fideicomiso.

El fideicomitente es el agente que demanda los servicios fiduciarios, y el fiduciario hace las

---

<sup>56</sup> Art. 385, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Capítulo V, Sección Primera, Del fideicomiso.

veces del oferente del servicio, en tanto facilita la constitución del fideicomiso, así como la administración del mismo para conseguir los fines encomendados. El fiduciario cobra por sus servicios, y los beneficios del fideicomiso recaen en una persona denominada fideicomisario.

Los interesados en utilizar fideicomisos pueden tener diversas motivaciones; desde transferir un patrimonio a otra persona hasta su uso como un medio para obtener recursos monetarios para la inversión. Esta flexibilidad de objetivos, aunado a la amplitud de bienes que se pueden transferir al fideicomiso, hacen que las personas físicas o morales puedan constituir una variedad de fideicomiso. En esta perspectiva, la demanda por servicios fiduciarios podría segmentarse con base en la función objetivo de las personas físicas y/o morales.

Las personas que pueden fungir como fiduciarias de acuerdo a la legislación vigente son instituciones de crédito (banca múltiple), instituciones de fianza, instituciones de seguro, casas de bolsa, uniones de crédito, almacenes generales de depósitos, sociedades financieras de objeto múltiple, sociedades financieras populares y ciertos fondos de inversión, conforme a las leyes aplicables en cada caso.

La información disponible permite observar que la banca múltiple concentró el 80% del total del patrimonio de los fideicomisos en México en 2012. En menor grado participan la banca de desarrollo, con 19%, y las casas de bolsa, Sofoles, Almacenes Generales de Depósito y Uniones de Crédito, que en conjunto dan cuenta del 1%. Cuatro bancos concentran el 54% del total de ingresos obtenidos por la actividad fiduciaria de los bancos (promedio del período 2010-2013): BBVA Bancomer, Banorte, Banamex y HSBC.<sup>57</sup>

### **Situación actual y problemática**

Mientras que las instituciones de crédito (bancos) pueden llevar a cabo la actividad fiduciaria de cualquier tipo, conforme a la normatividad de la materia, otras instituciones financieras no bancarias pueden ser fiduciarias solo en las actividades que les son propias. Así que existen barreras a la entrada para que agentes económicos no pertenecientes al sistema financiero puedan proveer servicios fiduciarios y barreras de expansión para que instituciones financieras no bancarias puedan ofrecer servicios fiduciarios de otros tipos.

La información reportada por la CNBV 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 conocer lo suficiente sobre esta actividad y su desempeño.

Las transacciones entre dos o más agentes económicos que involucran fideicomisos, pueden contener actos con potencial de dañar el proceso de competencia y libre

---

57 Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV, <http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/Paginas/default.aspx>.

conurrencia. Para combatirlos, la Autoridad de competencia económica requiere de información sobre los fideicomisos (por ejemplo, las relaciones patrimoniales, acuerdos sobre los actos o compromisos a llevar a cabo, entre otros). Sin embargo, las transacciones de los fideicomisos se consideran como secreto bancario; es decir, la información y documentación de un fideicomiso tienen carácter de confidencial.

### **Alguna evidencia**

Los fideicomisos no necesariamente son todos iguales o tienen las mismas características. Por ejemplo, existen fideicomisos que no son financieros, dado que no captan recursos del público, como pueden ser los fideicomisos patrimoniales o familiares. Otros agentes no financieros pueden ofrecer dichos servicios. La experiencia de otros países (EEUU<sup>58</sup>, Canadá, Uruguay, Argentina y Costa Rica) muestra que no es necesario ser una institución financiera para ser fiduciarios de fideicomisos no financieros.

Entre la información relevante para medir efectos en el bienestar del consumidor que no figura en los reportes a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores disponibles en su portal de internet destaca el costo para constituir y administrar un fideicomiso. Tampoco se conocen las características de los fideicomisos, es decir, de qué tipo o segmento son los más comunes en el mercado.

En algunas operaciones de concentraciones que involucran a fideicomisos, los agentes que solicitan a la Cofece su opinión sobre la concentración, suelen retrasar o limitar la entrega de información, o en caso extremo, argumentar la confidencialidad de la información. Tal comportamiento de los agentes puede retrasar los tiempos para que la Cofece emita su resolución o limitar su capacidad para prevenir concentraciones ilícitas y prácticas monopólicas.

### **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 incrementando la oferta de servicios fiduciarios. Un ejemplo son los notarios.

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

De conformidad con lo previsto en el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito

---

<sup>58</sup> El *trust* anglosajón es la figura más similar al fideicomiso.

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 (por ejemplo la del Procurador de la República, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, entre otros). En este sentido, a fin de que la Cofece se allegue de esa información para cumplir con su mandato, resulta indispensable una reforma legal.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

Del presente análisis surgen cuatro recomendaciones:

1. Evaluar la conveniencia de permitir a otros agentes económicos actuar como fiduciarios de aquellos fideicomisos que no sean financieros (fideicomisos patrimoniales o familiares).
2. Revisar los procedimientos para el otorgamiento de autorización a fin de que algunas sociedades financieras que no son instituciones de créditos, puedan proporcionar servicios de fideicomisos adicionales a los autorizados.
3. Establecer la obligación a los fiduciarios de proporcionar información al regulador para monitorear su desempeño, por ejemplo, número de fideicomisos, valor y comisiones, según tipo de fideicomisos e institución financiera
4. 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.

## **3.6 Intervenciones del gobierno dentro del sistema financiero**

### **Descripción de las intervenciones**

Los mercados financieros son fundamentales para el crecimiento económico debido a que canalizan el ahorro a actividades productivas, reducen los costos de transacción en el intercambio de recursos monetarios e información financiera, y distribuyen los riesgos entre los agentes económicos. La factibilidad de obtener esos beneficios se materializa en

la medida en que el sistema financiero se torne cada vez más desarrollado, diversificado y profundo.

Una condición necesaria para el adecuado funcionamiento de los mercados financieros es la intervención del Gobierno Federal en materia de regulación y supervisión. En términos

de regulación, el gobierno emite leyes y reglamentos que determinan el entorno en el cual los participantes realizan transacciones dentro de los mercados financieros. En términos de supervisión, el gobierno constituye y crea organismos financieros que tienen como mandato vigilar y supervisar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos.

Adicionalmente, el Gobierno Federal interviene en el sistema financiero para corregir algunas imperfecciones (fallas de mercado) que se presentan. Por ejemplo, los problemas de información asimétrica, que surgen frecuentemente en los mercados financieros; y/o el limitado acceso y uso de los productos, así como de los servicios financieros en determinados segmentos de la población, entre otros. También interviene para alcanzar objetivos deseables en materia de política pública. Por ejemplo, fomentar sectores económicos considerados como estratégicos; y/o estabilizar la oferta de crédito y financiamiento ante la presencia de eventos económicos y financieros adversos. Para ello debe evaluar los beneficios y los costos de la intervención, y decide realizarla con base en la rentabilidad –social o económica– que pueda representar cada medida.

Las intervenciones del gobierno se realizan a través de dos canales:

- 1) Instituciones de la banca de desarrollo<sup>59</sup> que otorgan principalmente créditos o garantías para obtener financiamiento a diversos sectores de actividad económica.
- 2) Operación de programas de apoyo y/o fomento a cargo de algunas Secretarías de Estado que permiten acceder a subsidios destinados al financiamiento de las actividades que se pretenden impulsar.

La intervención del Gobierno Federal puede conllevar efectos indeseables en materia de competencia y eficiencia económica. Estos efectos pueden ocurrir, tanto en los mercados financieros, como en las actividades que fomentan o apoyan y deben considerarse al momento de analizar la factibilidad de implementar alguna intervención gubernamental. Por ello, es necesario que la efectividad de la intervención del gobierno se evalúe de manera integral; lo que implica que no solamente se tome en cuenta la rentabilidad económica o social de la acción, sino también el impacto negativo que se puede generar en términos de competencia, libre concurrencia y eficiencia en los mercados en los que decide intervenir.

### **Situación actual y problemática**

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

---

<sup>59</sup> En el país operan las siguientes instituciones de banca de desarrollo: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Nacional Financiera (Nafin), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Adicionalmente a las instituciones de banca de desarrollo, también existen fideicomisos públicos de fomento y otros organismos que ofrecen servicios y productos financieros complementarios. Entre estos se encuentran los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Financiera Rural (Finrural).

condiciones de competencia. Sin embargo, 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: (i) las intervenciones se prolongan en el tiempo; (ii) cuando tienen efectos diferenciados a través de las empresas apoyadas; y (iii) cuando se crean barreras artificiales a la entrada.

Adicionalmente, por lo general 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. Bajo este escenario, 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.

### **Alguna evidencia**

En general, la presencia de imperfecciones o fallas de mercado provoca que la oferta de productos y servicios por parte de los intermediarios financieros privados no sea la óptima. En el caso particular del limitado acceso y uso de los servicios financieros en determinados segmentos de la población, los agentes excluidos no pueden obtener los beneficios que otorgan estos mercados, lo cual provoca que exista una brecha entre el valor privado y el valor social de sus actividades económicas productivas. La brecha entre el valor privado y el valor social se presenta cuando no se aprovechan todos los beneficios que ofrece el mercado. Para el caso específico de los mercados financieros, los agentes al no tener acceso al financiamiento no pueden realizar sus planes de negocio (valor privado de su actividad es nulo), a pesar de que para la sociedad la actividad tenga un valor (valor social de su actividad es positivo).

Toda vez que las intervenciones del Gobierno Federal son estímulos que pretenden corregir fallas de mercado o fomentar determinados sectores, éstas deben tener un carácter temporal y bien definido. Bajo este escenario, es conveniente que el gobierno sea claro y transparente respecto a los criterios de entrada y de salida de sus intervenciones. En caso contrario es posible que se genere una incertidumbre que da lugar a decisiones discrecionales y que, por lo general, resultan ineficientes. Por otra parte, si la intervención del gobierno no establece de manera puntual la terminación de la medida, es muy probable que se generen incentivos incorrectos. En este caso, el riesgo es que los agentes receptores de los recursos lleguen a coordinarse, formar grupos de presión y pugnar para extender la intervención gubernamental. Este escenario, además de provocar problemas de competencia en los mercados apoyados, genera ineficiencias en la asignación de los recursos públicos.

Finalmente, a pesar de que la participación de las cámaras o asociaciones resulte relevante para que las decisiones de la autoridad alcancen una mayor efectividad, el

principal riesgo que puede surgir con esta situación es que existe la posibilidad de que se presenten conflictos de interés y que sus posiciones no representen de manera imparcial las principales necesidades del sector, o si lo hacen, que éstos pugnen por obtener condiciones que favorezcan a los agentes económicos que representan. En términos de competencia y eficiencia económica, esta situación genera graves problemas, debido a que el poder de negociación de las cámaras o asociaciones puede desvirtuarse en incentivos que generen el riesgo de que la intervención del gobierno favorezca a los integrantes de las cámaras y sus intereses. Esta situación, además de limitar de manera significativa la efectividad de la intervención, también genera ventajas competitivas injustificadas para los agentes que acceden a los beneficios de la intervención del gobierno.

### **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.

Adicionalmente, para reducir el riesgo de ineficiencias e incertidumbre con sus intervenciones, las instituciones de Banca de Desarrollo deben transparentar sus criterios de entrada y salida. En este mismo sentido, también es deseable que para asignar los recursos de las intervenciones del gobierno, se privilegien mecanismos neutrales (por ejemplo, subastas). Estas medidas ayudan a obtener mejores niveles de eficiencia, competencia y transparencia en la asignación de los recursos entre la población objetivo, minimizando las distorsiones que pueden surgir en materia de competencia, libre concurrencia y eficiencia económica en los sectores apoyados.

Finalmente, es deseable que estas instituciones cuenten con consejeros independientes que permitan implementar políticas eficientes de financiamiento, siempre y cuando no tengan conflictos de interés con las actividades que apoyan.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

El análisis realizado motiva tres recomendaciones:

1. 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.

2. 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.
3. 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.

## 4. Crédito

### 4.1. Introducción

La actividad crediticia es uno de los elementos centrales del proceso de intermediación financiera que despierta gran interés entre académicos y responsables de diseñar políticas públicas, por su relevancia en el crecimiento de las economías. Un proceso crediticio realizado bajo condiciones de competencia y eficiencia favorece la identificación de las actividades más rentables dentro de los países y la canalización de recursos financieros excedentes (ahorro) a éstas; con lo que se incrementa el potencial de crecimiento económico y se apoya la demanda agregada en la economía. Por tal motivo, en este capítulo se ahonda en el análisis de los segmentos de crédito que, por su naturaleza e importancia, se consideran importantes para el crecimiento del país.

De forma general, y acorde con los glosarios de la CNBV y el Banxico, la actividad crediticia consiste en préstamos que concede una institución financiera —mediante un contrato— a las familias, empresas privadas y sector público (o social) a fin de cubrir sus necesidades de financiamiento (por ejemplo, consumo e inversión), con el compromiso de redimirlo en una fecha posterior y pagar un interés pactado en el contrato en un tiempo establecido.

En la sección 4.2 se estudian los créditos destinados al consumo de los individuos, entre los que se resaltan los financiamientos otorgados a fin de dotar de liquidez a los acreditados y sin un fin determinado. Entre ellos se destacan los productos de tarjetas de crédito, crédito de nómina y crédito personal (no prendario). Dentro del crédito al consumo continuamos con el crédito automotriz, el cual se destina a adquirir vehículos de uso particular, que a su vez funcionan como prenda o garantía de pago.

Posteriormente, se estudia el crédito para la adquisición de vivienda (sección 4.3), donde el inmueble financiado funge como garantía de pago por parte del acreditado. Por su importancia, se estudia en esta sección el papel de los organismos nacionales de vivienda (particularmente el Infonavit y el Fovissste), su marco regulatorio, su procedimiento de acreditación de trabajadores y su interacción con oferentes privados de créditos de vivienda.

Por último, en la sección 4.4 se desarrolla el crédito comercial, donde se incluyen también créditos a empresas (o personas físicas con actividad empresarial) para financiar su giro comercial; créditos a entidades federativas y municipios, y créditos a intermediarios financieros no bancarios. Respecto al crédito a empresas, se analiza las necesidades de financiamiento y su acceso a éste según el tamaño de las empresas.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> En el Trabajo se presentan además secciones breves que analizan los créditos al consumo a través de tarjetas de crédito de tiendas departamentales y préstamos prendarios de montepíos y casas de empeño.

## 4.2. Crédito al Consumo

### 4.2.1 Tarjetas de crédito

#### Descripción del servicio

La tarjeta de crédito es un crédito revolvente, el cual se caracteriza por no tener un plazo de vencimiento, ni montos fijos de pago. Es una línea de crédito que otorga la institución emisora al tarjetahabiente, la cual puede ser usada repetidamente dentro de la capacidad del límite de crédito otorgado. El límite de crédito es el monto máximo de dinero que se pone a disposición del acreditado y los recursos de la línea se disponen mediante una tarjeta que puede utilizarse para realizar compras en comercios que cuenten con infraestructura de aceptación de pagos con tarjeta y para retirar efectivo en cajeros automáticos. Es común que los bancos cobren una comisión anual por otorgar la línea de crédito, además de una tasa de interés sobre el saldo que el tarjetahabiente adeude al siguiente periodo de pago.

En relación con la demanda por el servicio descrito, la elección del emisor y el tipo de producto no está claramente relacionada con la tasa de interés. Un estudio reciente analiza cómo los consumidores distribuyen su deuda entre las tarjetas que poseen y concluye que los precios relativos son un predictor débil de la distribución de deuda, compras y pagos, y que, en promedio, los tarjetahabientes pagan 31% por encima de su costo mínimo de financiamiento.<sup>61</sup>

Por otro lado, es posible que los tarjetahabientes prefieran tarjetas con comisiones anuales bajas y tasas de interés altas, con la expectativa de ser clientes totaleros.<sup>62</sup> Además, hay otros elementos diferenciadores que pueden influir en la selección del emisor y producto, como los montos de las líneas de crédito otorgados por la institución, las promociones de meses sin intereses y los programas de recompensas asociados a la tarjeta.

Al mes de diciembre de 2013, 20 entidades financieras constituyeron la oferta en la emisión de tarjetas de crédito. La mayor parte de éstas son bancos y Sofomes ligadas a bancos, de las cuales, las dos instituciones emisoras más grandes (BBVA Bancomer y Banamex) concentraron 61% de los saldos.

#### Situación actual y problemática

No se ha presentado un dinamismo importante en la entrada de nuevos participantes bancarios o no bancarios que disminuyan los índices de concentración y compitan con mayor intensidad en los segmentos no atendidos por los bancos tradicionales, a pesar de

<sup>61</sup> Ponce, Seira y Zamarripa (2014).

<sup>62</sup> Sin embargo, de acuerdo con la ENIF (2012) sólo 66% de los tarjetahabientes tienen conocimiento de la tasa de interés que le cobran en su tarjeta de crédito.

los ajustes a la regulación. El acceso a los sistemas de pagos, necesario para la operación de las tarjetas, puede representar una barrera de entrada.

Los bancos grandes tienden a cobrar tasas más altas que los bancos pequeños. Sin embargo, no se observa una movilidad importante de clientes hacia productos con mejores condiciones. Esto podría deberse a dificultades que enfrentan los usuarios de tarjetas para comparar y elegir productos, por carencia o insuficiencia de información, su complejidad o por incapacidad para utilizarla de manera óptima.

Existen economías de escala en la originación, administración y mantenimiento de la cartera, así como en la implementación de estrategias de cobranza, por lo que los intermediarios de mayor escala pueden incursionar en la oferta de diversos productos crediticios con umbrales de riesgo diferentes, ya que tienen mayor capacidad para diversificar riesgos, así como para invertir en tecnologías y redes de distribución. Esto puede poner en desventaja a participantes más pequeños al incrementar sus costos de originación de crédito.

Asimismo, es posible que los tarjetahabientes enfrenten dificultades para sustituir a su acreedor por uno que les ofrezca mejores condiciones (*switching costs*). Sólo cinco emisores de tarjetas ofrecen el servicio de portación de crédito o transferencia de balance. De acuerdo con información del Banxico, entre 2011 y 2012, sólo 5% de los clientes cambiaron su tarjeta por la de otro emisor.

Además, 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. La evidencia recabada en estudios recientes sustenta la hipótesis de una baja sensibilidad de precio de los tarjetahabientes para México<sup>63</sup>, en línea con los hallazgos para otros países.<sup>64</sup>

### **Evidencia relevante**

A diciembre de 2013, casi 60% de las tarjetas de crédito tienen un saldo insoluto inferior a 50% del monto de la línea autorizada. Esta situación genera ineficiencias que podrían estar trasladándose al consumidor, ya que las instituciones de crédito deben constituir reservas sobre una base del monto total de la línea, aunque se trate de una línea ociosa. Por ejemplo, existen líneas de crédito cuyo porcentaje de utilización es cero (representan 16.6%) y los bancos deben constituir reservas por ellas, lo cual representa un costo para las instituciones crediticias.

---

63 Ponce, Seira y Zamarripa (2014).

64 Bertaut y Haliassos (2006), Karlan y Zinman (2008).

De acuerdo con información de CNBV, a diciembre de 2013, veinte entidades financieras participaban en la emisión de tarjetas de crédito, de las cuales, las dos emisoras más grandes concentraron 61% de los saldos, mientras las cuatro mayores abarcan 83%.<sup>65</sup>

Entre diciembre de 2011 y diciembre de 2013, la participación del principal emisor de tarjeta de crédito (BBVA Bancomer) disminuyó, tanto en número de tarjetas como en saldo. En el mismo periodo, con respecto al saldo de los cuatro participantes más grandes, la concentración se mantuvo constante en 83%, mientras en la emisión la concentración disminuyó de 80 a 78%.<sup>66</sup>

La mayor parte de las tarjetas de crédito emitidas por las instituciones son otorgadas con límites de crédito de entre 5 mil y 30 mil pesos.<sup>67</sup> Las líneas de crédito menores a 5 mil pesos, generalmente asociadas a segmentos de la población con bajos ingresos, presentan participaciones menores por parte de los bancos grandes. Lo anterior, aunado a la baja emisión en los intervalos de límite de crédito de hasta 3 mil pesos y los niveles de las tasas que se cobran, indica que existen oportunidades para nuevos competidores en estos segmentos.

## **Idoneidad**

En la reforma financiera, mediante la LTOSF se prevén condiciones orientadas a facilitar la portabilidad de créditos al consumo, incluido el otorgado a través de tarjetas de crédito. En el Artículo 10 bis 1 de la LTOSF se establece que la terminación del contrato del crédito puede realizarse en cualquier momento y si la deuda a cancelar se paga a través de un crédito con otra entidad, esta última podrá realizar los trámites de cancelación y pago del adeudo en nombre del cliente. La emisión de las reglas que hacen operativa esta disposición aún está pendiente, el regulador facultado es la Condusef.

Asimismo, debe incentivarse la entrada de nuevos participantes bancarios o no bancarios interesados en competir por los segmentos no atendidos por los bancos tradicionales, mejorando las condiciones de competencia y promoviendo el mayor acceso y uso de medios de pago electrónico.

Por último, los usuarios deben contar con información completa y actualizada que les permita comparar y elegir de manera óptima la tarjeta del emisor que más se adapte a sus necesidades, así como disminuir los costos de búsqueda con la consulta de herramientas electrónicas de comparación.

---

65 CNBV, Portafolio de información estadística, en línea [<http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/Paginas/default.aspx>].

66 *Ibidem*.

67 *Ibidem*.

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

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.

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, realizar las correcciones pertinentes.

Profundizar en el análisis que permita entender los incentivos de los usuarios a la movilidad, considerando la hipótesis de la baja sensibilidad al precio (tasas de interés).

Ampliar los servicios de la Condusef para incorporar valores absolutos en el comparativo de comisiones y requisitos de tarjetas de crédito, mediante la adición de un ejercicio en términos monetarios del monto al que ascenderían los intereses y comisiones de las diferentes tarjetas, de manera complementaria al CAT que actualmente se publica.

### **4.2.2 Crédito de nómina**

#### **Descripción del servicio**

El crédito de nómina consiste en préstamos no revolventes que una institución financiera otorga a los trabajadores cuya retribución laboral se abona a una cuenta de la misma institución y a nombre del trabajador. Los pagos del crédito se descuentan automáticamente el mismo día que la institución financiera recibe la nómina.

En la medida que el trabajador continúe recibiendo su sueldo, el crédito de nómina representa para la institución financiera un riesgo menor que el asociado a otros créditos no garantizados. Por sus características, el crédito de nómina tiene una morosidad menor que otros segmentos de crédito al consumo. Sin embargo, se ha observado un deterioro paulatino en el perfil de riesgo de estos créditos, lo cual pudiera atribuirse, entre otros factores, a las condiciones del mercado laboral, así como a una elevada movilidad de empresas para contratar su dispersión de nómina. Asimismo, el crédito de nómina ha sido uno de los segmentos de mayor expansión entre la cartera de créditos no revolventes de la banca, al crecer a una tasa de 45% real anual promedio entre 2010 y 2012.

La demanda se concentra en empleados con un flujo recurrente de ingresos. En este sentido, el tamaño del segmento se limita por las condiciones del mercado laboral: niveles de desempleo, rotación<sup>68</sup> e intermitencia de los trabajadores entre empleos en empresas formales --afiliadas al IMSS o al ISSSTE-- y empresas informales, movilidad de empresas

---

68 Según la Asociación de Bancos de México, la rotación de empleados es entre 4 y 6% mensual.

en el servicio de dispersión de nómina y prácticas de sustitución patronal (*outsourcing*), entre otras. Según datos de la ENIF 2012, el 61% de la población adulta ahorra mediante depósitos de nómina, siendo éste el principal producto de ahorro, de los cuales, sólo 9% menciona haber recibido un crédito relacionado a su salario.

En cuanto a la oferta de crédito de nómina, según datos de Condusef, ésta la realizan 68 instituciones financieras, de las cuales 44 son Sofomes ENR,<sup>69</sup> 12 son bancos, nueve son Socaps y 3 son Sofipos. A junio de 2013 se reportaron aproximadamente cinco millones de contratos con un saldo de 122 mil millones de pesos (mmp) en bancos y alrededor de 25 mmp en Sofomes ENR (cerca de 15% de la oferta entre ambos tipo de intermediarios), según comunicados de la Condusef.

Respecto al crédito generado por la banca, la concentración de la oferta se ha incrementado entre 2011 y 2013, medida en términos del saldo de la cartera. Si consideramos la participación de las tres (CR3), cuatro (CR4) y cinco (CR5) empresas con mayor actividad, ésta ha pasado de 77.9%, 87.9% y 95.1% en 2011 a 85.6%, 94.9% y 97.4% en 2013, respectivamente. Esto nos deja ver la alta concentración que existe en el segmento estudiado.

Por otro lado, según los datos de la CNBV, los créditos de nómina tienden a ser otorgados a mayores plazos que otros créditos no garantizados (por ejemplo, personal): cerca de 50% de los créditos son a plazos mayores de tres años y 93% tienen vencimientos mayores a dos años. Recientemente se incrementó la oferta de plazos a cinco años lo que permite reducir el monto erogado mensual y ampliar la base de clientes de los bancos.

Sobre los montos ofrecidos por la banca a diciembre de 2013, la media del crédito fue de 27 mil pesos con un incremento real anual de 2.9%. El número de acreditados presentó un crecimiento de 12.1% en ese mismo año, lo que es resultado del mayor dinamismo de los préstamos de menor cuantía: mientras que el número de préstamos inferiores a 5 mil pesos se expandió en 69%, los de montos superiores lo hicieron en 5% anual. Si bien los créditos menores a 5 mil pesos representan sólo 16% del saldo de la cartera, es un nicho que tiene un elevado potencial de crecimiento.

### **Situación actual y problemática**

La mejor oferta de crédito de nómina no necesariamente es en la institución en donde se deposita la nómina por el empleador. No obstante, el cambio de proveedor de cuentas de

---

69 Existen tres modalidades mediante las cuales las Sofomes ENR operan los créditos de nómina: primera, el patrón descuenta previamente el pago periódico del crédito, lo entrega a la Sofomes ENR, y sólo deposita en la cuenta del trabajador el remanente de su sueldo; segunda, el patrón deposita la totalidad del sueldo en la cuenta del empleado y éste, de acuerdo con el contrato firmado con las Sofomes ENR, domicilia su pago, trasladándose automáticamente el importe correspondiente a la cuenta de la institución; tercera, el patrón deposita la totalidad del sueldo y existe autorización del empleado para retener el monto del pago del crédito para que el patrón lo entregue a las Sofomes ENR.

nómina no es una práctica que se observe comúnmente en el sistema, ya que la movilidad podría estarse realizando hacia otras fuentes de financiamiento, tales como las tarjetas de crédito y créditos personales, en vez de hacia otros oferentes de crédito de nómina.<sup>70</sup> Lo anterior a pesar de estar contemplada la portabilidad de las cuentas de nómina (artículo 18, LTOSF) y prohibido el cobro de comisiones por la cancelación de cuentas de depósito. En consecuencia, una baja movilidad de los consumidores para buscar la mejor oferta (*shopping around*) tiende a asociarse a la percepción de costos de cambio elevados (*switching costs*) para el consumidor de los servicios.

Si bien existe la posibilidad de movilidad de los clientes, en la práctica ha sido reducida, lo que pudiera reflejar tanto problemas de transparencia en la información para el usuario como procedimientos complicados para que el cliente se mueva a la mejor oferta (por ejemplo, dificultad para contratar el servicio de domiciliación de pagos de crédito o para cambiar de cuenta de depósito de nómina vía portabilidad).

Asimismo, la negociación para abrir una cuenta de nómina se suele realizar con el empleador, el cual tiene el incentivo de concentrar su nómina en una sola plataforma de dispersión, a fin de disminuir sus costos de administración. Este factor puede contribuir a explicar, en parte, la baja movilidad del empleado a otros intermediarios financieros (ante el bajo poder de negociación del trabajador frente a su empleador para seleccionar instituciones de depósito). Adicionalmente, la elección del patrón suele determinarse por la facilidad de acceso al efectivo (redes de sucursales, cajeros y corresponsales), a los menores costos de retiro para el trabajador y, potencialmente, por otros servicios financieros que ofrezca el intermediario a la empresa y que no necesariamente estarían alineados a los intereses del trabajador. Ante ello, oferentes con mayor escala y variedad de productos tienden a presentar mejor posición para captar cuentas en este segmento.

Algunos de los riesgos de operación de este crédito consisten en el orden de prelación de descuentos de la nómina y en la información sobre el nivel de apalancamiento real de los acreditados. En cuanto al primer punto, los descuentos para el pago del financiamiento “compiten” con otros descuentos sobre el salario que anteceden a cualquier depósito de nómina en la institución financiera. Este es el caso de préstamos patronales con deducciones sobre nómina (por ejemplo pago a “nomineras” y tandas) y descuentos por pagos al Infonacot e Infonavit. Sobre el segundo riesgo, existen oferentes de crédito que no reportan el historial crediticio de sus clientes a las sociedades de información crediticia, como es el caso de algunas entidades no reguladas o institutos públicos de vivienda. Con ello, la originación del crédito se basa en los flujos de ingreso del trabajador y el tiempo de laborar, pero sin considerar el nivel de endeudamiento real del individuo. Así, el riesgo de sobreendeudamiento de los trabajadores es elevado.

No se descarta que la base de clientes de nómina de un banco sea visualizada como

---

<sup>70</sup> Ver Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados, pp. 347-348 para mayores detalles.

cautiva, lo cual tiende a acentuar los problemas de información asimétrica entre la institución receptora de depósitos de nómina con las oferentes de estos créditos. A raíz de la escala para atraer servicios de dispersión de nómina y la percepción de los clientes sobre la dificultad para cambiarse a otros oferentes, la oferta de crédito bancario tiende a darse a la base de cuentahabientes de nómina que administra la institución financiera. Por ello, la concentración en ambos mercados (captación y crédito) suele estar relacionada. Sin embargo, destaca que la concentración en el mercado de crédito es mayor a la del otro extremo de la actividad que la origina, lo cual pudiera señalar una demanda potencial aún no atendida por los diferentes intermediarios.

### **Evidencia relevante**

En 2013 se registró una menor aceleración en el crecimiento del crédito de nómina, al crecer 15% real anual, lo cual se puede explicar, tanto por razones macroeconómicas, como por el alza en la pérdida esperada en el segmento. De tener mayor estabilidad económica en el mercado laboral, el potencial de crecimiento de esta cartera es favorable: sólo 17.4% de los trabajadores con cuenta de nómina tiene un crédito vinculado.

No se descarta que la demanda pueda aumentar, si su costo disminuye acorde al perfil de riesgo de este segmento. Al respecto destaca que a pesar de ser un segmento de crédito relativamente más seguro que otros no garantizados, los márgenes financieros son elevados para el crédito de nómina: si restamos la tasa activa promedio en este segmento con su pérdida esperada, el margen (sin considerar costos de fondeo ni costos de administración) es de 22.65 puntos, la segunda más alta de la cartera de consumo de los bancos después de crédito personal.

En términos de las tasas de interés activas de la banca, existe una elevada variabilidad entre la oferta de un banco y otro. Conforme mayor es el monto de crédito, menor tiende a ser la tasa cobrada y menor es la diferencia entre la tasa máxima y la tasa mínima. Esto pudiera reflejar que una mejor valuación del riesgo del acreditado (por mayores ingresos) se traduce tanto en mayores montos como menores tasas de interés. En términos de frecuencia, la tasa que suele cobrarse en este producto se aproxima a 30%; sin embargo, sobresale que los bancos con mayor participación de mercado ofrecen tasas de interés mayores al promedio del mercado, lo cual sugiere cierta rigidez para transferir o portar el crédito hacia otra institución financiera que resulte más barata, ya sea por falta de información sobre el mercado o por elevados costos de cambio.

Según la ENIF (2012), el patrón fue el responsable en abrir la cuenta a nombre de su trabajador en 86.2% de los casos. De igual forma, 54.8% de los encuestados reportó desconocer que podían cambiarse de institución financiera de forma gratuita. Esta condición, junto a la restricción legal que entidades financieras no reguladas de que capten

ahorro,<sup>71</sup> favorece que la mayor densidad de cuentas de nómina y, por tanto, de crédito, se observen entre los bancos. Lo anterior, junto a problemas potenciales de domiciliación de pagos y su costo, limita la capacidad efectiva de los intermediarios para competir en el mercado.

En cuanto al mercado de la captación de cuentas de nómina, el que da origen a la posibilidad de un crédito de nómina, existen niveles de concentración similares, lo cual resulta congruente con un contexto de poca movilidad entre clientes para elegir un oferente de crédito distinto a aquél en que se le deposita la nómina. Esto implica poco o nulo uso de los instrumentos legales de los consumidores para elegir una mejor oferta (como portabilidad y domiciliación).

### **Idoneidad**

La reforma financiera busca impulsar la movilidad de los usuarios para elegir su proveedor de créditos de nómina, facilitando el mecanismo de portabilidad de las cuentas de nómina (segmento relacionado) entre instituciones financieras. El artículo 18 reformado de la LTOSF establece que las instituciones de crédito en las que se realice el depósito del salario estarán obligadas a atender las solicitudes de los trabajadores para transferir periódicamente la totalidad de los recursos depositados a otra institución de su elección, sin que se le pueda cobrar penalización o cargo al trabajador que lo solicite. Asimismo, los trabajadores podrán convenir con la institución que elijan como destinataria de sus recursos, que en su nombre y representación realice el trámite.

El énfasis tiene que estar en empoderar al trabajador para decidir la institución financiera en la que desea recibir sus depósitos de nómina y lograr una movilidad efectiva de los trabajadores a la oferta de crédito más atractiva, al margen de si ésta viene de instituciones distintas a la que captan el depósito de nómina. Esto a fin de que se ofrezcan beneficios alineados a los intereses del trabajador y no a los del patrón.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

A continuación se presentan las recomendaciones principales del análisis.

Evaluar la necesidad de emitir 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. En este caso será importante vigilar que mientras la entidad receptora de la cuenta pudiera realizar el proceso de transferencia de los recursos (domiciliación) a solicitud del trabajador, la institución de origen tendría la obligación de transferir los recursos o pagos a la entidad financiera de elección del trabajador (sin barreras administrativas adicionales). Esta medida está contemplada en la reciente

---

71 En la medida en que son entidades no reguladas y la autoridad debe salvaguardar la integridad de los ahorros de la población, la restricción de no captar directamente del público puede justificarse por criterios de seguridad.

reforma a la LTOSF (artículo 18), al establecer criterios de implementación en los que ahora el intermediario financiero negociará con su contraparte y no con el cliente.

Promover la movilidad a través de la *domiciliación* de pagos de crédito de nómina (u otros servicios financieros) a cualquier intermediario financiero de elección del trabajador y garantizar el acceso a otros oferentes bajo términos de no discriminación para evitar el uso concentrado de estos servicios entre pocos intermediarios.

Propiciar el desarrollo y, en su caso, regular las plataformas electrónicas para créditos 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, los intermediarios financieros envíen sus ofertas de financiamiento.

### **4.2.3 Crédito personal**

#### **Descripción del servicio**

Estos créditos no revolventes son todos los financiamientos otorgados por un monto fijo y una tasa previamente pactada, los cuales no tienen algún destino específico (como el caso del préstamo para Adquisición de Bienes de Consumo Duradero, ABCD, y del automotriz). Los créditos pueden ser suscritos con avales y permiten resolver la falta de liquidez en el corto o mediano plazo. La forma de pago es cualquier otra que no sea a través del descuento a la cuenta de nómina del acreditado.

En términos generales, el ciclo de negocio del crédito personal –expansión y estabilización– tiende a ser posterior a los ciclos del crédito de nómina y de tarjeta de crédito. Lo anterior en virtud del mayor riesgo relativo que implica esta línea de negocio y a los mayores costos administrativos imputables para la selección de riesgos y cobranza.

A diciembre de 2012, un total de 36 bancos, tanto comerciales como de desarrollo, reportaron haber colocado un total de 7.9 millones de créditos de este tipo, lo cual representa un indicador demográfico de 947 contratos por cada 10,000 adultos.<sup>72</sup>

Según datos de la ENIF 2012, 31% de los acreditados utilizan el crédito para comprar, remodelar o ampliar la casa y comprar terrenos, joyas y animales, entre otros; 15.9% para comenzar, ampliar u operar un negocio; 12.1% para atender emergencias personales y 23.8% para gastos de comida, personales o pago de servicios. De esta forma, los factores que más inciden en la decisión de optar por este crédito se vinculan con la urgencia e inmediatez de contar con liquidez, así como la proximidad (confianza) con el que presta. Por tal motivo, no se descarta que se observe poca búsqueda (*shopping around*) de opciones para financiarse.

---

72 Ver Zamarripa (2014) con datos de la CNBV y el Conapo.

Recientemente, datos de la CNBV registran que el mayor incremento en la demanda por estos créditos se observa en montos reducidos (hasta por 5,000 pesos), generalmente asociado a la población de bajos ingresos y por plazos de hasta dos años. Para este segmento de la población, el crédito personal es el principal producto financiero que demandan a la banca y tienden a acudir a aquellas instituciones asociadas a establecimientos comerciales de bienes duraderos. El cliente de este segmento e intervalo de crédito, suele tomar decisiones financieras simples y no se descarta que vincule su elección a cantidades (dinero recibido y erogaciones semanales/mensuales), más que a las tasas de interés y saldos insolutos.

De acuerdo con datos de la Condusef, la oferta de crédito personal no prendario se efectúa por 119 instituciones financieras, de las cuales 65 son Sofomes ENR, 16 son bancos, 27 son Socaps, cinco son Sofipos y nueve son Sofomes reguladas. Si bien las Sofomes ENR representan 55% del número de oferentes en este negocio, no se cuenta con información oficial sobre la cantidad de clientes ni el volumen de sus operaciones. En cuanto a la información de la banca, a diciembre de 2013, se reportaron 11.9 millones de créditos con un saldo de 126,004 mdp; con ello, el crédito personal representó la segunda línea de negocio dentro de la cartera total de consumo de estos intermediarios, sólo por detrás de las tarjetas de crédito.

### **Situación actual y problemática**

Existe una menor concentración comparada con otros créditos bancarios al consumo, lo cual podría explicarse por la entrada de nuevos agentes a proveer estos servicios, principalmente en estratos de población de bajos ingresos (y por tanto reducidos montos financiados). Los nuevos competidores se constituyeron principalmente como Sofomes no reguladas, ante las facilidades legales y de capital que esto implica. Suelen atender necesidades microfinancieras de la población de ingreso medio y bajo que no son ampliamente atendidas por la banca tradicional, y registrar sus empréstitos bajo diferentes categorías contables (personal y grupal, entre otros).

En términos de las tasas de interés activas de la banca, existe una elevada variabilidad entre la oferta de un banco y otro, los intervalos de montos atendidos y plazos ofrecidos. Las instituciones que mantienen una mayor participación en algún intervalo de negocio (monto o plazo), no necesariamente tienen la oferta más atractiva de tasas. El factor que se asocia más a la penetración, es la presencia de una extensa red de sucursales (ya sea de tiendas o bancos).

La oferta de los “bancos-tienda” está vinculada al consumo de bienes duraderos y basada en la distribución geográfica de sus pisos de venta. Esto les permite generar la masa crítica para acceder a un fondeo barato (depósitos en pequeña cuantía) y ligar el crédito al consumo de bienes duraderos de la parte comercial, bajo el desarrollo de esquemas propios de administración y cobranza. Este es el caso de Banco Azteca, Coppel y Famsa, que presentan una gran especialización en este segmento, gracias a su capacidad de

promoción y de atención a un nicho poco explotado por la banca tradicional.

El negocio de créditos de pequeña cuantía tiende a requerir –en proporción con el volumen operado– elevados costos fijos y operativos (selección de riesgos con poca información y recuperación de créditos, entre otros) y una gran experiencia en la operación de microcréditos. Generalmente sus esquemas de negocio imponen restricciones a los montos de créditos por motivos prudenciales y no regulatorios.

No se descarta que la práctica de cobro de intereses a población con baja cultura financiera sea sobre el monto –y no sobre saldo insoluto– para facilitar la comprensión de las condiciones del crédito, lo cual puede implicar un alto costo para el deudor. Esta situación hace visible la importancia de los programas de educación financiera.

### **Evidencia relevante**

Considerando la oferta bancaria, el saldo de la cartera de crédito personal a diciembre de 2013, ha crecido 43.4% anual en términos reales desde 2011 (frente a 38.2% de la cartera de consumo total). En paralelo, los niveles de concentración de la oferta se han mantenido relativamente constantes en términos del saldo total de crédito otorgado: el CR3, CR4 y CR5 se ubicaron a finales de 2013 en 59.9%, 68% y 75.4% respectivamente (respecto a 55%, 66.2% y 76% en 2011).

Si analizamos por intervalos de montos de crédito, los niveles de concentración también son elevados. El CR4 promedio fue de 93.3% en 2013, para saldos menores a 5 mil pesos, que son microcréditos que típicamente se otorgan a la población de bajos ingresos. Las empresas que más contribuyeron a este índice fueron algunos de los bancos asociados a tiendas, quienes orientan su negocio a nichos de población de menores ingresos. En el caso de montos de crédito superiores a 75 mil pesos, el CR4 se situó cercano a 65%, con una mayor contribución de los bancos tradicionales.

En los rangos ubicados en la frontera de clientes que atienden los bancos-tienda y los bancos tradicionales (entre 25 mil y 75 mil pesos), se observan índices de concentración significativamente menores entre 2011 y 2013, lo cual podría sugerir que en los rangos en los que se “empalman” los rangos alto y bajo de montos, existe una mayor competencia entre instituciones (por ejemplo, CR4 de 58.6% y 56.2% en 2011 y 2013, respectivamente).

Los bancos tradicionales suelen tener menores tasas de interés en todos los intervalos de crédito personal, aunque tienen mayor penetración en montos relativamente elevados. Por su parte, las tasas de interés más elevadas tienden a presentarse en los bancos asociados a tiendas. Así, la mayor participación en algún intervalo específico, parece no estar asociada directamente a la oferta de tasa de los agentes, por lo que la penetración de mercado podría explicarse en función de otras variables, tales como la escala de operación y la conveniencia en la asignación y cobranza del crédito.

## **Idoneidad**

En la reforma financiera, mediante la LTOSF, se prevén condiciones orientadas a facilitar la portabilidad de créditos al consumo para que los acreditados transfieran su deuda a proveedores con mejores condiciones. En el artículo 10 bis 1 de la LTOSF, se establece que la terminación del contrato del crédito puede realizarse en cualquier momento y, si la deuda a cancelar se paga a través de un crédito con otra entidad, esta última podrá realizar los trámites de cancelación y pago del adeudo en nombre del cliente. La emisión de las reglas que hacen operativa esta disposición y facultan a la Condusef para actuar como regulador está pendiente.

En materia de transparencia y oferta responsable del crédito, en el Reino Unido existe un código de conducta financiera (*Financial Conduct Authority Handbook*), el cual resalta la importancia de la transparencia y de evitar el sobreendeudamiento de los clientes. En éste se especifica que las instituciones deben asegurarse 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 calidad crediticia de los clientes.

Respecto a la información clara y al lenguaje comprensible, se establece que la comunicación sobre promociones financieras debe ser precisa y no debe enfatizar beneficios potenciales de un producto o servicio, sin mencionar los posibles riesgos. Además, debe ser entendible para el destinatario promedio del grupo al que está dirigida la promoción y no debe disfrazar información relevante. Asimismo, se especifica que si la comunicación contiene un comparativo con algún otro producto o servicio, la institución financiera debe asegurarse de que la comparación sea objetiva y equilibrada.

Un código de conducta financiera, como el descrito para el Reino Unido, transparentaría los costos de los bienes y servicios financiados en México, estableciendo un lenguaje claro para la fácil comprensión de los clientes.

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

En la medida en que el principal insumo de la oferta de crédito es la información, particularmente para aquellos empréstitos sin garantía real, la recomendación más importante para promover la expansión competitiva se orienta a temas estructurales, entre ellos profundizar en la calidad y acceso a la información y limitar problemas de asimetría en ésta.

Evitar que las instituciones financieras ligadas a casas comerciales no transparenten el costo financiero a través del precio del bien financiado, fijándoles la obligación de anunciar los precios de adquisición de bienes o servicios con y sin el crédito, tomando como referencia el artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor; y

transparentar la identidad de la institución que otorga el crédito para la adquisición del bien o servicio.

#### **4.2.4 Crédito automotriz**

##### **Descripción del servicio**

Este crédito se otorga a personas físicas para la adquisición de vehículos de uso particular, el cual se queda en garantía de pago. Adicionalmente al crédito, el autofinanciamiento y el arrendamiento son opciones para la compra financiada de algún vehículo.

La demanda por financiamiento para la adquisición de automóviles está estrechamente ligada a la venta doméstica de vehículos nuevos, por lo que sus determinantes suelen estar relacionados. En su carácter de bien de consumo duradero, la demanda por automóviles tiende a ser particularmente sensible a las condiciones de ingreso de los compradores, así como de sus niveles de confianza sobre las perspectivas económicas. En particular, la literatura económica suele identificar como variables relevantes de demanda a las condiciones en el mercado laboral y perspectivas de ingreso de las familias, la presencia de sustitutos en el mercado de automóviles usados o transporte público, así como la disponibilidad de financiamiento, entre otras.

De esta forma, es previsible que las decisiones de compra de un automóvil —y al mismo tiempo de cómo financiarlo— no dependan sólo de las tasas de interés, sino que sean susceptibles a los costos directos e indirectos asociados al bien (impuestos, servicios pos-venta, refacciones, seguros, etc.) e involucren para el comprador un elevado esfuerzo de “búsqueda” en la medida en que el valor del bien tiende a representar una proporción importante del patrimonio de los individuos. Otros factores que repercuten en la demanda por financiamiento de autos son la acelerada depreciación del bien de referencia y la incertidumbre sobre la propiedad, las cuales reducen los incentivos a la compra apalancada de vehículos.

En la oferta de crédito automotriz se observa la concurrencia de financieras integradas con las armadoras/distribuidores de automóviles (principalmente Sofomes) e instituciones financieras (como bancos) desvinculadas patrimonialmente a ensambladores de automóviles. Ambos tipos de jugadores presentan tanto una estructura de costos (fondeo) como de incentivos comerciales diferenciados, los cuales se pueden plasmar en distintas prácticas de mercado.

No existe una regulación específica para la oferta de este financiamiento. No obstante, se registran algunos factores estructurales que alteran las decisiones de oferta crediticia, los cuales se vinculan al proceso judicial para la recuperación de garantías (automóvil financiado). Cuando un deudor cae en cartera vencida y se quiere ejecutar la garantía, los acreedores deberán acudir a un proceso que suele ser costoso y tardado, lo cual erosiona

el valor de la garantía en el tiempo. Esta situación genera incentivos diferenciados entre oferentes, ya que: i) se reduce el apetito de bancos por financiar autos nuevos en relación con las arrendadoras al tener mayor incertidumbre sobre el valor de la garantía (ya que mantienen la propiedad legal del bien financiado), y ii) limita la oferta bancaria al generarse un mayor consumo de capital respecto al que afrontarían las entidades no reguladas en caso de mora del acreditado.

### **Situación actual y problemática**

La demanda crediticia en el sector experimenta rezagos en su expansión, en relación con lo observado en otras economías, por lo que los beneficios de la ventaja comparativa a nivel internacional de producir en México no se han trasladado plenamente al consumidor nacional.

En materia de financiamiento, la oferta crediticia en este segmento es amplia, además de encontrarse en uno de los sectores más concurridos por diversos agentes financieros. No obstante, su eficiencia (medida como penetración en la economía y costo del servicio) se encuentra restringida por problemas de carácter estructural. Entre estos problemas se destaca la lentitud en la recuperación de garantías y la baja confiabilidad en el control, registros vehiculares y títulos de propiedad. Este tema tiene varias aristas que incrementan la incertidumbre sobre la operación y calidad efectiva de la garantía.

Con la información disponible no se pueden descartar problemas en la provisión del servicio, los cuales se relacionan con la transparencia de información disponible a los clientes para su toma de decisiones; en particular:

- i) Posible trato preferencial en el piso de venta de automóviles para que vendedores de unidades ofrezcan sólo algún tipo de crédito, que no necesariamente sea idóneo al cliente. Asimismo, existe la posibilidad de que se ofrezcan créditos vinculados a productos o servicios (por ejemplo seguros y garantías).
- ii) Incentivos para acuerdos tácitos entre bancos con algunas marcas en el que se atiendan necesidades financieras de las armadoras y distribuidoras, a fin de que dicho intermediario pueda tener acceso preferencial a la oferta de créditos.
- iii) Potencial transferencia de recursos económicos de las armadoras a las financieras relacionadas con sus marcas, con el propósito de impulsar la comercialización de sus vehículos, sin dar trato equivalente a otras financieras.

## Evidencia relevante

Aun cuando el sector automotriz es uno de los más dinámicos y que mayor peso tienen dentro de la actividad económica del país, el crecimiento e importancia del financiamiento en el sector ha sido relativamente más débil. Según datos de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA) para el cierre de 2013, cerca de 55% de los autos nuevos vendidos en el país fueron adquiridos con algún esquema de financiamiento. Este indicador dista del observado en EEUU, donde cerca de 90% de los autos nuevos comprados son financiados.

La elevada concentración del ingreso en la economía reduce el número potencial de acreditados, ya que sólo un pequeño segmento del universo total de la población, cuenta con los recursos para adquirir un automóvil. Según datos de la ENIGH 2012, la compra de vehículos de uso particular representó 2.3% del gasto total de las familias (incluye vehículos nuevos y usados). Si analizamos la concentración de ese gasto, observamos que 77.9% de las compras de autos se concentró en 20% de las familias con mayor poder adquisitivo, resaltando que esta concentración en la compra de autos ha sido persistentemente elevada en el tiempo: 80.6% y 73.3% en 2008 y 2010, respectivamente.

Por otro lado, la oferta de crédito para compra de vehículos nuevos es realizada por 27 instituciones financieras.<sup>73</sup> De éstas, seis son bancos, catorce son financieras especializadas y siete autofinancieras. Información disponible a enero de 2014, señala que los brazos financieros de las armadoras concentraron 59.4% de las unidades financiadas en 2013, los bancos 33.3% y las autofinancieras 7.3%.<sup>74</sup> Las participaciones de mercado de los principales oferentes de crédito automotriz reportan una concentración relativamente baja respecto otros rubros de crédito al consumo (se excluye autofinanciamiento). El índice CR5 fue de 64.4% en el primer bimestre de 2014 y en donde la banca no es el principal agente oferente (como resultado, sólo 1.6% de la cartera de consumo de la banca proviene del negocio automotriz).

Otro aspecto a considerar en la interpretación de estas medidas de concentración, es que prácticamente todas las financieras vinculadas a armadoras se especializan en las marcas de los fabricantes y no compiten necesariamente en todas las marcas del mercado. Así, desde el punto de vista del consumidor, el abanico de opciones de financiamiento es más restringido al que indicarían los cálculos de CRs de todo el segmento.

Según el INEGI, la planta vehicular en México —medido como autos registrados en circulación— ascendió a 23.6 millones de vehículos en 2012, lo que implicó una expansión de 1,270,269 unidades con respecto al año previo. Las ventas de automóviles nuevos reportadas en 2012 fueron de 606,497 unidades y 515,063 fueron adquiridos por

<sup>73</sup> La AMDA insiste que este número no reporta el universo de oferentes, pero sí una parte significativa de éstos.

<sup>74</sup> Datos de AMDA a diciembre de 2013 que no incluye el universo de la oferta, sin embargo se considera que es representativo del comportamiento competitivo en este mercado.

algún tipo de crédito o autofinanciamiento. Con ello, el resto de la expansión de la planta vehicular (663,773) se puede atribuir a importaciones de automóviles usados los cuales no son susceptibles a ser financiados ante la incertidumbre sobre la calidad del bien en garantía.

## **Idoneidad**

En la reforma financiera se promueven mejoras en torno al otorgamiento y ejecución de garantías, a fin de dar mayor certeza y agilizar los procedimientos. Esto, a fin de evitar dilaciones en la recuperación de garantías. Con lo anterior, se incrementa la certidumbre a las instituciones financieras de recuperar los créditos otorgados, y con ello, se espera que mejoren las condiciones de los créditos ofrecidos en general, entre ellos los automotrices.

No obstante, sería favorable que el consumidor cuente con información actualizada y precisa sobre el costo de los créditos ofrecidos por las distintas instituciones financieras, la cual podría incorporarse en “calculadoras” *in situ* dentro de las agencias automotrices. De igual forma, es importante que dichas herramientas desglosen cada uno de los rubros que se incorporan en el costo final de lo financiado, es decir, que se especifique cuánto corresponde a comisiones por apertura, seguros, servicios adicionales y al crédito sobre el vehículo.

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

Este segmento de crédito presenta una elevada rivalidad entre distintos oferentes, sin embargo su expansión se encuentra acotada por problemas estructurales. A pesar de ello, es posible emprender medidas para la expansión competitiva del sector entre las que destacamos tres.

Primero, promover la existencia de obligaciones de transparencia en las distribuidoras en materia de divulgación de ofertas de crédito, seguros, autofinanciamiento y arrendamiento, y plataformas electrónicas en el piso de venta de las agencias automotrices con información actualizada y completa, que faciliten al cliente comparar ofertas crediticias y le permitan, con ello, reducir sus costos de búsqueda.

Segundo, impulsar mecanismos de subastas de créditos y seguros en línea dentro del piso de venta de los concesionarios, con libre acceso de oferentes financieros, tal que generen una oferta vinculante.

Tercero, evaluar la posibilidad de implementar un mercado electrónico de crédito en las mismas agencias de automóviles, lo que permitiría reducir los costos de búsqueda de los potenciales acreditados y con ello una mayor movilidad de los clientes.

## 4.3 Crédito a la vivienda

### Descripción del servicio

El crédito a la vivienda con garantía hipotecaria puede tener cualquiera de los siguientes destinos: i) compra de casa habitación, ii) remodelación o mejoras de la casa habitación y iii) construcción de vivienda en terreno propio. En este segmento participan los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis), como Infonavit y Fovissste que atienden a los afiliados al IMSS e ISSSTE, la banca múltiple y, cada vez menos algunos intermediarios financieros no bancarios, como las Sofomes y las extintas Sofoles hipotecarias. De los créditos otorgados, dos terceras partes corresponden a programas ligados a la seguridad social, cuya estructura define las reglas de elegibilidad del consumidor y mecanismo de pago. En términos del PIB el segmento hipotecario a junio de 2013 fue equivalente a 10.1%, donde el Infonavit contribuyó con 5.8%, el Fovissste con 0.9%, la banca múltiple con 3%, la banca de fomento con 0.07% y los demás intermediarios con 0.4%.

La colocación del crédito para vivienda tiende a orientarse hacia la población de los deciles más altos de ingresos, y a aquella que se encuentra con un empleo formal y, por tanto, afiliada en los institutos de seguridad social. En 2013, de 31.6 millones de hogares que reportó la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, 67 % de los jefes de familia de los hogares no están afiliados al IMSS o ISSSTE.

Bajo este contexto, de acuerdo con las estimaciones de la demanda de vivienda realizada por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) para 2014, 1,101,381 hogares demandarán algún tipo de crédito para vivienda; 650,325 corresponden al rezago habitacional y el resto corresponde a la formación de nuevos hogares, a la movilidad habitacional y hogares que cumplen con reglas de operación de los programas de los Onavis para adquirir un crédito.

### Situación actual y problemática

En el caso del crédito hipotecario se han realizado estudios donde se muestra que a pesar de las regulaciones para difundir la información al consumidor sobre el costo de un crédito, existen dificultades para que los acreditados comprendan el costo del financiamiento de acuerdo con las variables publicadas en los folletos y por internet (enganche, tasas de interés, costo total, impuestos, seguros y penalidades por prepago entre otras), y la dificultad se incrementa conforme el producto se torna más sofisticado.

De la información publicada por el Banco de México, la Condusef y la SHF, en sus respectivas páginas de internet, los potenciales acreditados se enfrentan a información incompleta de los productos y sus características, que no les permiten comparar de manera eficiente todas las condiciones. Asimismo, algunas de las condiciones generales establecidas en los contratos de crédito hipotecario que deberá considerar el acreditado, tanto en la originación y vida del crédito, no son claramente informadas, ocasionando la adquisición

de productos que son más caros (por ejemplo, seguros de vida, desempleo, protección de garantía hipotecaria, gastos de apertura, notariales, y avalúo).

Una vez contratado el crédito, otro de los problemas a los que se enfrenta el acreditado, es trasladar la garantía hipotecaria hacia oferentes de crédito más convenientes, ya que resulta oneroso. Este proceso, regulado por la Ley de Transparencia y Fortalecimiento de Crédito Garantizado, se reformó en 2014 para facilitar la actuación de los bancos y reducir a cero el costo del registro en folio electrónico ante el Registro Público de la Propiedad. Sin embargo, existen otros trámites y requisitos que persisten e inhiben el refinanciamiento de los créditos con otras instituciones de la banca múltiple.

La colocación de créditos hipotecarios por parte de la banca múltiple se concentra en el segmento de acreditados con mayores ingresos. En 2013 59% de los créditos se otorgaron a acreditados con ingresos de más de 14 VSM,<sup>75</sup> 38% entre 6 y 14 VSM, y 3% a acreditados con ingresos de menos de 6 VSM. En ese año, de veinte instituciones de banca múltiple participantes en el otorgamiento de crédito hipotecario, sólo ocho otorgaron préstamos a acreditados con ingresos de hasta 4 veces el salario mínimo mensual. En cambio, las veinte instituciones reportaron haber prestado a segmentos de población con ingresos mayores a 14 VSM.

En el caso de Infonavit que atiende a derechohabientes del IMSS, 29% de los créditos se otorgaron a trabajadores con ingresos entre 1 y 2 VSM, 36% a acreditados con ingresos de 2 a 4 VSM, 13% de los créditos se dirigieron a acreditados de 4 a 6 VSM y 22% a acreditados de más de 6 VSM en 2013. Fovissste a su vez, otorgó el año pasado el 2% a trabajadores con ingresos entre 1 y 2 VSM, 45% de los créditos a acreditados de 2 a 4 VSM, y el 53% lo distribuyó en acreditados de hasta 10 VSM. Este grupo de acreditados de mayores ingresos atendido por los Onavis, conforme al trabajo de investigación, enfrenta condiciones más onerosas que si accedieran a opciones de créditos con la banca, por las siguientes condiciones: i) crédito indexado a cambios anuales del salario mínimo, ii) tasas de interés de crédito en pesos más cara que la de los bancos. Con base en estas políticas de los Onavis, se subsidia a los acreditados de menores ingresos.

Las condiciones de cobranza en la originación del crédito, descuento vía nómina de las amortizaciones y falta de portabilidad de la subcuenta de vivienda (SCV) de los Onavis representan ventajas comparativas con respecto a los intermediarios financieros privados, aunque estas no se reflejan en mejores condiciones del costo de los créditos para sus acreditados. Asimismo, en 2013, del total de 1,144 mmdp en cartera que tuvo el Infonavit, 12% corresponden a productos colocados en conjunto con la banca y las sofomes; sin embargo, sobresale la expansión del programa Infonavit Total, que en 2013 alcanzó una participación de 8% en la cartera.

---

75 Veces el Salario Mínimo Mensual General en el Distrito Federal.

## Alguna evidencia

En la revisión de los portales oficiales de Banco de México, la Condusef y la SHF, se constató que no existe información de los costos del crédito otorgados por las Onavis necesaria para comparar las condiciones de originación y de vida del crédito.

Al considerar los montos de crédito otorgados anualmente en pesos mexicanos, el CR5 de los principales bancos (BBVA Bancomer, Santander, Banorte, Scotiabank y HSBC) fue de 94% en el 2010 y disminuyó a 87% en 2013. Si se considera la estratificación por tipo de vivienda, se observa que entre esos años el CR5 disminuyó en los tipos de vivienda de interés social y residencial al pasar de 97% a 91% en el caso de la primera y de 94% a 90% en el caso de la segunda. En los tipos de viviendas media y residencial plus el CR5 se mantuvo estable en 96% y 90%, respectivamente.

La reforma financiera busca atender la subrogación de hipotecas. Aunque reduce costos de transacción de los acreditados para la subrogación de acreedor, al subrogar una hipoteca los gastos para el cambio de acreedor incluyen comisiones cobradas por los bancos, costos de gestoría y honorarios de los notarios, que pueden ser un impedimento para reducir los costos en la portabilidad de hipotecas. Adicional a las erogaciones por gestión y aranceles notariales, es destacable la necesidad de uniformar los trámites de registro en las entidades federativas ya que las regulaciones municipales y estatales dominan el registro de una propiedad y los trámites varían de 4 a 10 trámites a lo largo de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.<sup>76</sup>

En materia de los Onavis, se constató en el Trabajo que los créditos indexados al salario mínimo son más caros para los acreditados con ingresos de más de 5 VSM. En la medida que el aumento del salario nominal se equipare con la inflación, la tasa de interés aplicada se aproximaría a una tasa real. De esta forma, con una inflación de 4% anual, la tasa nominal para el acreditado del Infonavit será aproximadamente de 8% anual para los trabajadores que ganan menos y se incrementa hasta llegar a 14% para quienes ganan más.

Asimismo, si bien los Onavis efectúan el cobro de los créditos a los trabajadores mediante el proceso de cobranza de la seguridad social que disminuye el riesgo de crédito, el principal riesgo para el pago de crédito al Infonavit es que el trabajador deje de cotizar en el instituto. A pesar de ello, la comisión por apertura de 5% cobrada directamente de la SCV y la tasa de interés indexada al salario mínimo, implica que el costo del crédito sea oneroso. Por otra parte, desde 2008 una parte de la cartera de acreditados con ingresos de más de 5 SMGVDF dentro del programa Infonavit Total es cedida a la banca. La parte de la cartera de crédito cedida a la banca, representó en 2013 el 12.5% con respecto al total de cartera hipotecaria del sector bancario, esto sin considerar el programa de Cofinavit.

---

<sup>76</sup> Ver Subnational Doing Business (2006) y Doing Business (2014).

## **Idoneidad**

Para reducir los riesgos de efectos coordinados anticompetitivos de acuerdo con la situación prevaleciente en el segmento de crédito hipotecario, es necesario reducir las asimetrías de información y los costos de búsqueda para el consumidor. En particular, con la utilización de herramientas electrónicas e indicadores homologados de los costos/beneficios del crédito hipotecario, podría disminuir la brecha de información y los costos de búsqueda. Asimismo, resulta fundamental reducir los costos en todos los trámites relacionados con hipotecas, tanto en los servicios notariales, registros públicos y trámites locales para crear una mayor portabilidad de hipotecas, y con ello elevar la competencia en este segmento de crédito.

Para eliminar y reducir las restricciones al funcionamiento eficiente del segmento de crédito a la vivienda, reviste gran importancia aprovechar las ventajas en la originación, administración y cobranza de los créditos que tienen los Onavis, para hacer más eficiente la asignación de créditos y crear incentivos a la competencia. En este sentido, la cartera de acreditados de mayores ingresos, debe ser subastada por los Onavis a los intermediarios financieros privados que ofrezcan mejores condiciones a los acreditados. Por su parte, los bancos aportarían los recursos para financiar la vivienda de estos acreditados, liberando recursos para que el Infonavit financie la vivienda de trabajadores de menores ingresos.

Por otra parte, es deseable que el Infonavit se especialice en la administración de los recursos de la SCV, como lo establece la Ley del Infonavit, de manera que el derechohabiente decida si los recursos de su SCV serán utilizados como enganche o colateral en créditos contratados con intermediarios privados o mantiene sus ahorros en la SCV. Otro elemento objetivo de eficiencia en los Onavis, es la aplicación de regulación prudencial y la supervisión en sus operaciones, para contribuir a una mayor transparencia y mejores condiciones financieras de los institutos, evitando así, que la asignación del crédito esté desvinculada del riesgo del trabajador.

## **Conclusiones**

El Trabajo permite establecer las recomendaciones siguientes: 1) para aprovechar las ventajas estructurales de los Onavis, se recomienda especializar a Infonavit y Fovissste en el cobro y gestión del crédito, permitiendo mediante subasta abierta de cartera a los intermediarios financieros privados o mediante la voluntad del trabajador de emplear la SCV como enganche o colateral en la totalidad de los productos hipotecarios (art. 123); 2) establecer que los Onavis actúen conforme a los principios generalmente aceptados en todo lo que se refiere a sus actividades de crédito; 3) establecer mecanismos de transparencia sobre el costo del crédito hipotecario de todos los intermediarios públicos y privados (particularmente comisiones de apertura), de manera que puedan ser comparables; y 4) 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 uniforme cualquier trámite relacionado con hipotecas, sus modificaciones, así como los trámites ante los registros públicos de la propiedad.

## 4.4 Crédito comercial a empresas

### Descripción del servicio

La sección sobre crédito comercial incluye el crédito a empresas, a estados y municipios y a intermediarios financieros no bancarios.<sup>77</sup> Las empresas obtienen financiamiento de fuentes diversas. Algunas de estas fuentes están fuera del sector financiero, como es el caso de las aportaciones de amigos y familiares, el crédito de proveedores o mediante inversionistas privados. Las empresas también se financian con recursos internos: recursos aportados por los propietarios, o vía la reinversión de utilidades e ingresos. Este estudio se concentra en el crédito otorgado por intermediarios financieros, incluyendo a la banca múltiple, la banca de desarrollo, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes), Sociedades Financieras Populares (Sofipos) y Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socaps).

De acuerdo con el dato más reciente disponible, en 2008 operaban en México 4.7 millones de unidades económicas o empresas.<sup>78</sup> Sin embargo, no todas las empresas demandan crédito<sup>79</sup> y no todas lo hacen de la misma manera. Las empresas excluidas del acceso a los recursos del sistema financiero, es decir aquéllas que demandan crédito y no lo obtienen, tienen situaciones financieras que no les permiten acceder al financiamiento tradicional. Esta situación suele estar asociada con sus distintos grados de conocimiento financiero y su tamaño. Por ejemplo, las empresas grandes, en contraste con las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), tienen mayores posibilidades de financiarse a través de fuentes alternativas al crédito bancario, como lo es la emisión de deuda bursátil. Además, se ha observado que muchas de las empresas de menor tamaño, desconocen los apoyos públicos que buscan ampliar el crédito entre las empresas de menor tamaño.

Algunos estudios destacan la baja productividad de las empresas y la opacidad en la información que derivan en mayores riesgos para los intermediarios financieros y, a su vez, a un menor acceso a financiamiento.<sup>80</sup> Los procesos de evaluación de crédito requieren información de la que muchas empresas carecen, particularmente las de menor tamaño: desempeño financiero e historiales de crédito de las empresas. La información incompleta en una solicitud puede incrementar los costos de transacción para los intermediarios

---

77 El presente resumen se enfoca en el crédito bancario a empresas otorgado por la banca múltiple. Los servicios de crédito a estados y municipios y a intermediarios financieros no bancarios pueden ser consultados en el documento principal en los apartados 4.4.2 y 4.4.3, respectivamente.

78 Censos Económicos 2009.

79 Castellanos, Morales y Torán (2012); Campero y Kaiser (2013).

80 Cotler (2008).

financieros, pues dificulta la medición de los riesgos crediticios y de viabilidad del proyecto.

El otorgamiento de crédito a empresas lo realiza principalmente la banca múltiple (82% al cierre de 2013).<sup>81</sup> Los bancos con mayor participación son Bancomer, Santander, Banamex, Banorte, Inbursa y HSBC que en conjunto concentran 80% de la cartera total de crédito a empresas que otorga la banca múltiple.<sup>82</sup> La banca de desarrollo, Nacional Financiera (Nafin) y el Banco de Comercio Exterior (Bancomext) también otorga financiamiento a empresas; principalmente a través de los intermediarios financieros privados en forma de crédito de segundo piso y esquemas de garantías.

### **Situación actual y problemática**

Se han detectado dos factores que inhiben la competencia y la eficiencia de los servicios de crédito a empresas: i) los problemas de asimetrías de información ante la baja confiabilidad de los registros contables y financieros o la falta de historiales crediticios de las empresas y ii) una oferta de crédito que aún no adopta de manera generalizada herramientas para otorgar crédito a empresas con estas características. Estos factores contribuyen a la falta de financiamiento, o bien, a que el otorgamiento de crédito se encuentre limitado por requisitos de colateral o garantías, lo que sucede especialmente en el caso de las empresas de menor tamaño o de nueva creación.

Las asimetrías de información aumentan los costos de transacción y se asocian con una mayor probabilidad de morosidad. Esto puede desincentivar la participación de los intermediarios financieros, especialmente en el otorgamiento de crédito a Mipymes. Los esquemas de garantías son un mecanismo que reduce los problemas de información asimétrica, debido a que brindan certidumbre acerca del compromiso del acreditado para el pago del crédito.

Algunos intermediarios financieros de menor tamaño han innovado en procesos de evaluación crediticia utilizando modelos de tipo casuístico a diferencia de los modelos de los bancos de mayor tamaño, que usan modelos paramétricos de evaluación debido a que cuentan con grandes bases de datos de sus clientes. Otro aspecto que resalta en el Trabajo es que Mipymes solventes pueden tener limitaciones en su acceso a financiamiento y/o a capital de inversión debido a la falta de historiales crediticios.

### **Alguna evidencia**

La cartera total de crédito a empresas de la banca múltiple asciende a 1.33 billones de pesos (saldo al cierre diciembre de 2013). Se estima que 82% del crédito a empresas es otorgado por la banca múltiple. Sin embargo, el 80% de la cartera de crédito a empresas

---

81 Banco de México, Financiamiento e información financiera de intermediarios financieros. En línea [<http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html#SF>].

82 CNBV, Boletín Estadístico de diciembre 2013. En línea [<http://www.cnbv.gob.mx/Paginas/default.aspx>].

lo tienen seis bancos (Bancomer, Santander, Banamex, Banorte, Inbursa y HSBC).

Asimismo, se observa que 74% de los créditos otorgados por la banca múltiple no fueron garantizados por medio de una garantía real<sup>83</sup> (cierre diciembre 2013), lo cual es equivalente a 84% del monto total de la cartera de crédito a empresas. Particularmente, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas 2010 (Enafin)<sup>84</sup>, las Mipymes se financian menos que las empresas grandes utilizando garantías reales. Es por ello, que la banca de desarrollo ofrece programas de garantías para las Mipymes, siendo Nafin y Bancomext las instituciones de la banca de desarrollo que principalmente otorgan crédito y garantías a las empresas a través de intermediarios financieros privados.

Las asimetrías de información también influyen en menor otorgamiento de crédito. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Micronegocios 2012<sup>85</sup>, 64% de las empresas de menor tamaño carecen de registros contables, en tanto que 18% registra su contabilidad en una libreta, 15% acude a un profesional/contador para llevar las cuentas y 2.2% utiliza una caja registradora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A esta problemática se suma la baja visibilidad que algunas empresas demandantes de crédito tienen a través de las Sociedades de Información Crediticia (SICs) por falta de historiales crediticios. La Enafin, también muestra que las Mipymes se financian más por medio de tarjetas de crédito personales de sus dueños que las empresas grandes, las micro y pequeñas empresas utilizan menos las líneas de crédito y los créditos simples que las empresas medianas y grandes.

Finalmente, de acuerdo con la Enafin, 60% de las empresas reportan conocer el Fondo Pyme de la Secretaría de Economía y 30% el Programa de Cadenas Productivas de Nacional Financiera (Nafin), limitando sus posibilidades de demandar crédito a través de apoyos públicos.

## **Idoneidad**

Es deseable aumentar la disposición de crédito para las Mipymes con proyectos productivos solventes y sin garantías reales. Por lo tanto, 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.

---

83 Las garantías reales pueden ser bienes muebles, inmuebles, documentos y efectivo.

84 CNBV/BID (2010).

85 CNBV/CEPAL (2011).

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

La principal recomendación en materia de crédito comercial del Trabajo se refiere a la ampliación del crédito a empresas. Para ello, se recomienda propiciar el desarrollo y, en su caso, la regulación de plataformas electrónicas para inversión de capital y de financiamiento 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.

## 5. Ahorro

### 5.1 Introducción

A través del ahorro las personas acumulan recursos para atender diversos objetivos no excluyentes entre sí. Las personas ahorran principalmente como una forma de disponer de recursos para facilitar las transacciones y el consumo y/o como un mecanismo para formar un patrimonio, con la idea de acumular recursos para el retiro, para realizar consumos programados en el tiempo (vivienda, educación, o vacaciones, entre otros) o para formar un capital de inversión.

En las operaciones transaccionales los usuarios buscan principalmente contar con un amplio acceso a los recursos a un costo accesible, ya sea a través de redes de sucursales, medios electrónicos, cajeros automáticos, terminales punto de venta y corresponsales bancarios, entre otros. En ese sentido, el rendimiento pagado sobre los recursos del cliente pasa a un segundo nivel. En el caso de los instrumentos de acumulación para formar un patrimonio, las variables que suelen ser ponderadas por los ahorradores son el retorno sobre el recurso almacenado y la seguridad del valor depositado (riesgo incurrido). Adicionalmente, existen instrumentos financieros que administran el ahorro para el retiro y que, en algunos casos, son de naturaleza obligatoria.

Los intermediarios financieros que operan con recursos del público ahorrador son el principal foco de atención de la regulación prudencial y de la supervisión de las autoridades, debido al daño potencialmente catastrófico que un quebranto pudiera causar a las personas y a la economía en su conjunto. Por lo cual, las autoridades financieras tienen como prioridad preservar la estabilidad y confianza en el sistema, así como salvaguardar los recursos de la población (por ejemplo, con seguros de depósitos).

El capítulo sobre ahorro está integrado por tres temas, servicios y productos de depósito en entidades reguladas (sección 5.2), ahorro para el retiro (sección 5.3) y fondos de inversión (sección 5.4).

### 5.2 Depósitos en entidades reguladas por la CNBV

#### Descripción del servicio

La captación de recursos del público se realiza a través diversas instituciones e instrumentos legalmente autorizados para ello y reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Las figuras participantes son: la banca múltiple, la banca de desarrollo, las entidades de ahorro y crédito popular, que incluyen Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socaps), las Sociedades Financieras Comunitarias (Sofincos), las Sociedades Financieras Populares (Sofipos) y las Uniones de Crédito. Los servicios de captación se

clasifican básicamente en cuentas transaccionales o de depósito a la vista y en cuentas de ahorro. Aunque los participantes ofrecen productos similares, operan bajo distintas regulaciones. Son pocas las leyes y regulaciones secundarias que aplican de manera transversal a todos estos intermediarios.

En 2013, la captación anual de depósitos del público ascendió a 35.6 billones de pesos. Los bancos son los principales proveedores de servicios de captación y la importancia relativa de su infraestructura es mayor; por ejemplo, cuentan con cajeros automáticos y más sucursales. Las instituciones de banca múltiple realizaron 95.2% de la captación, las entidades de ahorro y crédito popular 3.3% y la banca de desarrollo 1.5%.

Las características de la demanda por servicios de depósito en México se conocen principalmente por los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).<sup>86</sup> La ENIF 2012 encuentra que a nivel nacional 36% de los adultos cuentan con por lo menos un producto de ahorro formal, en tanto que 44% reportaron ahorrar de manera informal. De estas últimas personas, 76% declararon no tener ingresos suficientes o que, en caso de contar con ingresos, éstos son variables. Asimismo, se observa que los productos formales de captación más populares son las cuentas de nómina (61% de los usuarios tiene una), seguido por la cuenta de ahorro (47% de los usuarios tiene una).

Por otro lado, la ENIF indica que 16% de las personas afirmaron que no le interesa o no necesita el producto financiero, lo cual podría considerarse una posición de exclusión “voluntaria”. Con menor frecuencia se mencionaron otras razones: no contar con los requisitos necesarios (5%), desconfianza en las instituciones (4%), alto cobro de comisiones (3%), la distancia a sucursal (2%), o que obtienen rendimientos bajos por su ahorro (1%). Los resultados de la ENIF también confirman que factores sociodemográficos, como la educación, la ocupación, la posición dentro del hogar, ser jefe(a) o no, el nivel de ruralidad y el género, influyen en la demanda de productos y servicios de ahorro formal.

### **Situación actual y problemática**

Se observa una relación negativa entre la tasa de rendimiento ofrecida y el tamaño de la institución. Esta relación negativa podría deberse a prácticas de negocio más riesgosas por parte de los bancos pequeños, las mayores tasas buscan “atraer y recompensar” la confianza del cliente.<sup>87</sup> Otra posible explicación es que los usuarios privilegian a las entidades que tienen una infraestructura de servicios amplia de sucursales, cajeros, terminales punto de venta, corresponsales y medios electrónicos, sobre las que ofrecen mejores tasas de rendimiento. Aunque esta infraestructura presenta economías de escala, crearla resultaría costoso para los intermediarios financieros que no la tienen, por ejemplo, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

---

86 CNBV (2012).

87 Craig y Dinger (2009).

Adicionalmente, los depositantes exhiben una baja movilidad entre instituciones. El cambio de proveedor en servicios de ahorro no es una práctica común, pues los procesos derivados de un cambio se tornan complejos debido a la apertura de una nueva cuenta y a la migración de los servicios relacionados con la cuenta que desea cambiar.

El impacto de la difusión de la ganancia anual total (GAT)<sup>88</sup> ha sido limitado. Por un lado, los ahorradores son poco sensibles a la tasa de interés. Por otro lado, el único sitio que concentra la información de la GAT de las instituciones bancarias está en la página de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) y sus contenidos aún carecen de definiciones sobre diversos conceptos que podrían facilitar el uso del simulador. Además, una vez que se introducen los parámetros solicitados, los resultados que arroja el simulador no muestran todas las opciones de ahorro e inversión, pues se enfoca en algunas instituciones de la banca múltiple.

Dado que los depositantes pueden mostrar poca sensibilidad y/o contar con herramientas limitadas de comparación de los rendimientos ofrecidos por los distintos proveedores, los competidores que entran al mercado tienen dificultad para atraer clientes a partir de tasas de rendimiento atractivas.

### **Alguna evidencia**

Banamex y BBVA Bancomer tienden a ser los bancos que menores tasas pagan a sus depositantes; mientras bancos más pequeños tienden a ofrecer mayores tasas. Por ejemplo, Banco Interacciones, ofreció una tasa<sup>89</sup> de exigibilidad inmediata anualizada de 3.64% en diciembre 2013, mientras que BBVA Bancomer y Banamex ofrecieron tasas de 0.51% y 0.38%, respectivamente.

El porcentaje de usuarios que conoce el rendimiento de su producto financiero tiende a ser bajo. Entre los usuarios con cuenta de ahorro, 39% conoce su tasa de interés y entre aquéllos con cuentas transaccionales: 25% de usuarios con cuenta de cheques conoce su tasa de rendimiento y 6% los que cuentan con una cuenta de nómina.<sup>90</sup>

La inelasticidad en la respuesta de los clientes a la tasa de interés se debe varios factores, primero, el mercado de ahorro está ampliamente relacionado con la *comodidad*<sup>91</sup> de los clientes respecto a la cercanía de las sucursales. Segundo, los consumidores enfrentan costos de cambio al migrar sus productos de un proveedor a otro, dadas las economías de alcance que se aprecian en el sistema bancario; es decir, los clientes suelen tener más de un producto con una misma institución. Finalmente, la baja movilidad de clientes entre

---

88 La GAT es un indicador que permite a los clientes comparar los rendimientos financieros que se obtienen por operaciones de ahorro e inversión inferiores al equivalente en moneda nacional a 400,000 Udis.

89 Tasa implícita.

90 ENIF 2012.

91 Kaiser (2002).

instituciones también se explica por la diferenciación de los productos percibida por los consumidores, atribuible a la localización de los canales de distribución, la disponibilidad de los medios de pago y a los horarios de servicios de las sucursales. Por lo tanto, los clientes establecen relaciones de larga duración con los proveedores, que no parece ser afectada por la entrada de nuevos competidores.

## **Idoneidad**

La reforma financiera posibilita que las Socaps y Sofipos operen a través de corresponsales y que las Sofipos operen medios electrónicos. Sin embargo, debido a la ventaja que poseen los bancos por haber iniciado operaciones de corresponsalía antes, es indispensable dar certidumbre a los esquemas operativos que utilizarán los intermediarios financiero no bancarios. Lo cual contribuiría a favorecer la cobertura de servicios financieros en zonas que no cuentan con infraestructura bancaria (sucursales y cajeros automáticos).

Las disposiciones emitidas por el Banco de México norman la publicación de la GAT, contribuyendo a facilitar la comparación de los rendimientos de los productos de ahorro y captación. Sin embargo, todavía hace falta abarcar toda la oferta de servicios de captación. Dado que la comparabilidad horizontal entre todas las opciones de mercado es limitada, aún queda margen para ampliar la transparencia en la información de todos los intermediarios financieros.

Cabe observar que, al ser Cetesdirecto un canal de distribución de valores gubernamentales directo al público, que permite a cualquier persona física residente en México ahorrar e invertir de manera sencilla, segura y sin comisiones, se trata de un referente confiable y comparable sobre los rendimientos al ahorro que ofrecen los bancos. Ampliar su penetración a través de nuevos canales de distribución podría potenciar sus alcances al favorecer la competencia y aumentar su cobertura en zonas con limitada o nula infraestructura bancaria.

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

Del análisis sobre depósitos en entidades reguladas se derivan tres recomendaciones principales. La primera es garantizar la interoperabilidad de los medios electrónicos entre los distintos intermediarios financieros y/o empresas de telecomunicaciones, y el uso de infraestructura asociada, en condiciones neutrales y abiertas.

En segundo lugar, se recomienda ampliar los servicios de Condusef para que incluya a todas las instituciones financieras en una única plataforma, de forma que los usuarios puedan realizar comparativos de comisiones y requisitos en servicios financieros. De tal forma que permita comparar de forma clara y sencilla los costos/beneficios de las distintas opciones que existen en el mercado, lo que reduciría los costos de búsqueda que enfrentan los usuarios.

Finalmente, la expansión de los canales de distribución del programa Cetesdirecto facilitaría la comparación de productos de ahorro e inversión con respecto a este referente confiable, lo que fortalecería tanto la competencia como los resultados de la intervención de la banca de desarrollo.

### **5.3 Administradoras de fondos para el retiro**

#### **Descripción del servicio**

El actual sistema de pensiones denominado SAR, en el que cada trabajador es propietario de una cuenta individual manejada por empresas privadas denominadas Afores, inició en 1997 con la incorporación de los trabajadores afiliados al IMSS. Posteriormente, en el 2007, se integraron los trabajadores afiliados al ISSSTE. En el SAR los usuarios tienen el derecho de elegir libremente la Afore que maneje su cuenta y a traspasarla a otra administradora, con ciertas restricciones temporales. En caso de que no elijan explícitamente, el sistema los asigna a una Afore en función del rendimiento o al Banxico.

Las Afores proporcionan un servicio financiero que consiste en la administración de las cuentas individuales de ahorro para el retiro y de los recursos depositados en las mismas, que se invierten en los instrumentos financieros autorizados en la regulación del SAR, a través de las sociedades de inversión (Siefores) que pertenecen a cada Afore.

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 para obtener mejores niveles de pensión. En general, no es fácil para los trabajadores procesar adecuadamente estas variables, por una diversidad de condiciones: i) La información sobre carteras de inversión, rendimientos, riesgos, calificaciones, etc., es extensa, difícil de analizar y requiere de una alta capacidad técnica; ii) Al ser un ahorro forzoso, no disponible en el corto o mediano plazos, se genera un fuerte efecto negativo en la sensibilidad de los usuarios sobre la importancia de cuidar recursos que sólo podrán utilizar en un horizonte de tiempo lejano; iii) Los altos niveles de empleo informal y los bajos salarios promedio contribuyen a reforzar la insensibilidad sobre los rendimientos de la cuenta y las comisiones que cobran las Afores; y iv) En general, existe un bajo nivel de educación financiera en el país.

La baja sensibilidad de la demanda a esas variables clave genera señales hacia los oferentes que distorsionan la competencia, que se ha basado en la promoción y no en la oferta de servicios que beneficien el nivel de las pensiones. Esta situación se refleja en el notable crecimiento del número de promotores, el significativo nivel del gasto comercial promedio, y el elevado porcentaje de traspasos hacia Afores de menor rendimiento.

El SAR es un sistema complejo integrado por actividades que tienen distintas características técnico-económicas, algunas de las cuales son mejor desarrolladas por uno o pocos

oferentes, mientras que otras son más propicias para una competencia vigorosa entre varios competidores: i) La administración de cuentas comprende diversas tareas de registro e información que pueden generar importantes economías de escala si se efectúan de manera consolidada. Este tipo de economías se reconoció desde la creación del SAR, por lo que muchas actividades de registro se concentraron en Procesar<sup>92</sup> para disminuir los costos de operación del sistema; ii) La distribución de fondos se refiere a la promoción para la venta de los productos de las Siefores, que no implica grandes economías de escala pero es costosa, ya que absorbe casi cerca del 49% de los gastos totales de las Afores; iii) Las actividades de inversión tienen economías de escala importantes pero que se alcanzan con niveles de actividad relativamente bajos, de tal manera que estas actividades pueden concurrir una gran cantidad de fondos, grandes y pequeños, que pueden competir.

### **Situación actual y problemática**

La estructura del sistema tiene implícita una competencia ineficiente que no lleva a la reducción de comisiones ni a mejores decisiones para los ahorradores sino al contrario, a incrementar en gran medida sus costos sin beneficios claros para los usuarios, debido tanto a la ausencia de competencia a través de mayores rendimientos y mejor calidad del servicio para atraer a los trabajadores, como a una interacción entre oferentes y demandantes que no responde a las variables importantes para la pensión, que derivan en una formación de precios (comisiones y rendimientos) distorsionada, alejada de niveles eficientes y competitivos.

Estas condiciones muestran la importancia de reencauzar el sistema para que el ámbito de la competencia se centre en rendimientos y comisiones. También exhiben la necesidad de aprovechar 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.

### **Alguna evidencia**

Las siguientes condiciones evidencian la problemática del servicio proporcionado por las Afores:

- i) La mayor parte de los trabajadores que traspasan sus cuentas se dirigieron hacia Afores con menores rendimientos netos.<sup>93</sup>
- ii) La baja sensibilidad de los usuarios a los rendimientos y las comisiones provoca que, para tratar de atraer a los trabajadores, las Afores compitan en aspectos distintos

---

<sup>92</sup> Empresa encargada de administrar la base nacional de datos del SAR.

<sup>93</sup> Análisis recientes muestran que el 50.9% de los traspasos fueron hacia una Afore con menor rendimiento neto como se observa en la Propuesta de Reformas a la Ley del SAR aprobada en la Cámara de Diputados y en discusión en el Senado de la República, marzo 2014 (Consar, SHCP).

a estas variables fundamentales: el 49% de sus gastos en 2013 se destinaron a la promoción (afiliación y traspaso) y sólo el 4% se empleó en las actividades de inversión. Así, las Afores gastan 12 veces más en tratar de atraer clientes a través de promoción que mediante la mejora de los rendimientos.

- iii) La ausencia de competencia en las variables clave también se muestra en el número creciente de promotores<sup>94</sup> y los elevados gastos comerciales, que en el 2013 representaron en promedio 40% de los gastos totales de las Afores y registraron un crecimiento anual real de 11%.<sup>95</sup>
- iv) La falta de competencia en términos de comisiones explica los altos niveles de comisiones frente a referencias internacionales. De acuerdo con datos de la OCDE, en el 2011 las comisiones en México fueron las segundas más caras en promedio (1.50%), y sustancialmente elevadas frente a las de Austria (0.50%), República Checa (0.60%), Israel (0.35%), Polonia (0.46%) y Corea (0.70%). En el 2014 las comisiones del SAR siguen siendo muy elevadas frente a estas referencias internacionales, con una comisión promedio ponderada de 1.14%, y las más elevadas que oscilan entre 1.34-1.24%.
- v) El SAR aún tiene economías de escala importantes que no se están aprovechando. Por ejemplo, los costos de operación y atención a clientes ascendieron a 1,700 millones en 2013, lo que representa 11.7% de los gastos de las Afores. Esto es sin considerar la duplicidad en algunos gastos generales de administración que no están contabilizados en ninguna actividad específica.

## Idoneidad

En el ámbito internacional se ha reconocido la problemática de introducir competencia eficiente en un servicio caracterizado por una baja sensibilidad de los usuarios a las variables relevantes que los benefician, la existencia de incentivos adversos causados por la promoción y por la fragmentación de la administración de cuentas que provoca desperdicio de las economías a escala.

En el sistema sueco, el cual se reconoce internacionalmente como el más avanzado en la resolución de los problemas mencionados, existe un número importante de sociedades de inversión entre las que los usuarios pueden elegir, y que compiten por ganar su preferencia. Para evitar el problema de selección adversa, los usuarios no tienen contacto directo con las sociedades de inversión, sino solamente con el administrador único de cuentas, quien se encarga de instruir los deseos del usuario a las sociedades de inversión, sin revelar la identidad del cliente.

---

94 En 2013, el número de promotores superó el máximo histórico registrado en 2006 (Consar, SHCP).

95 *Ibidem*.

El administrador de cuentas realiza todas las actividades administrativas y de servicio al cliente del sistema para aprovechar todas las economías de escala asociadas a estas actividades.

Para que los usuarios tengan un punto de comparación para las comisiones por el manejo de los fondos, existe una sociedad de inversión por defecto (por grupo de edad), que maneja los recursos de aquellos que no eligieron alguna, y que también está abierta a cualquier usuario. Esta sociedad de inversión gestiona portafolios de largo plazo diseñado por expertos y su administración se somete a licitación para disminuir costos.

Es deseable tomar al sistema sueco como mejor práctica para introducir elementos que dirijan al sistema mexicano en esa dirección, reconociendo que por sus características estructurales, actualmente no es posible replicar todos los elementos del sistema sueco. 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.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

El SAR requiere de cambios estructurales de gran envergadura que le permitan alcanzar un funcionamiento más eficiente, por lo que es importante evaluar con mayor detalle las implicaciones de tales cambios de mediano y largo plazo. Sin menoscabo de lo anterior, a continuación se presentan las acciones que se pueden implementar en el corto plazo para alinear mejor los incentivos en el sistema que deriven en mejores pensiones para los trabajadores en retiro.

- **Fomentar una mayor competencia en rendimientos:** i) Eliminar límites legales que restringen las alternativas de inversión incorporando nuevos tipos de activos financieros para una mayor diversificación, sin descuidar el manejo responsable de la gestión de inversiones, y ii) Establecer portafolios de referencia que fomenten la generación de valor agregado en la gestión de la inversión.
- **Alinear los incentivos de las Afores para que brinden mayores pensiones, a través de:** i) Limitar los gastos de promoción, con un tope máximo, absoluto y relativo; ii) Establecer que la comisión sobre saldo vigente se separe en dos componentes: administración de las cuentas y administración de fondos, ya que revelar esta información a la autoridad y a los usuarios permitirá identificar las Afores más eficientes en materia operativa y a las que tengan un menor costo de gestión de las inversiones por rendimiento generado, y iii) Seguir utilizando el Indicador de Rendimiento Neto como elemento diferenciador para seleccionar las Afores que deberán administrar los fondos de los trabajadores que no hayan elegido. Conforme disminuya la brecha entre los rendimientos, combinar ese indicador con el uso de licitaciones para incentivar un menor cobro de comisiones.

- **Promover una mayor eficiencia operativa para aprovechar las economías de escala brindadas por la Empresa Operadora (Procesar)**, concentrando en esta última expedientes electrónicos únicos para ahorrar costos de transacción y explorar la conveniencia de centralizar más de administración de cuentas en esa empresa, para evitar la duplicidad de gastos y hacer mayor uso de las economías de escala que puede generar el sistema.
- **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 eficaces).

## 5.4 Fondos de inversión

### Descripción del Servicio

Un Fondo de Inversión (FI) capta y aglutina los recursos de un gran número de inversionistas para destinarlos a una serie de instrumentos bursátiles de mayor rentabilidad esperada, a los que de forma individual no tendrían acceso. De esta forma, los clientes-inversionistas se adhieren a un fondo con ciertas características (perfil de riesgo-rendimiento establecido en un prospecto de emisión) mediante la compra de acciones del FI. La operadora del FI cobra por el servicio de generar el volumen de recursos para tener acceso a rendimientos ajustados por riesgo potencialmente atractivos y por gestionar el mandato de inversión preestablecido.

En términos de los instrumentos que las componen, los FI pueden ser alguno de:

- Renta variable. Operan con acciones, obligaciones y demás valores, títulos o documentos representativos de una deuda a cargo de un tercero y demás que autorice la CNBV.
- Instrumentos de deuda. Operan exclusivamente con valores, títulos o documentos representativos de una deuda a cargo de un tercero.
- Capitales. Operan de manera preponderante con activos cuya naturaleza corresponda a acciones o partes sociales, obligaciones y bonos a cargo de empresas que promueva la propia sociedad e inversión.
- Instrumentos de objeto limitado. Operan exclusivamente con los activos que definan en sus estatutos y prospectos de información al público inversionista.

En términos de su actividad comercial, los FI realizan la venta de acciones mediante sociedades operadoras, sociedades distribuidoras especializadas en ese servicio o bancos y casas de bolsa actuando como distribuidoras. Las entidades distribuidoras podrán pertenecer o no a un grupo financiero.

Entre las ventajas para los clientes de invertir en FI destacamos: primero, se cuenta con los conocimientos especializados del administrador de los FI en materia de estrategia y gestión de riesgo; segundo, se accede con pequeños montos a instrumentos que no estarían a su alcance en lo individual; y tercero, se permite diversificar mejor la inversión de un monto de recursos reducido.

Los principales clientes de los FI son personas físicas con recursos moderados (con objetivos que van desde ahorro especulativo hasta pensión privada), tesorerías de empresas medianas y pequeñas, y entidades públicas. Cada uno de esos tipos de cliente puede presentar un tratamiento fiscal diferenciado, con implicaciones operacionales para la retención de impuestos por parte de los FI. Cada fondo suele ser segmentado en diferentes series (“multiseries”) para reconocer un tratamiento fiscal impositivo o canales de distribución diferenciados.

La penetración en la economía de este esquema de ahorro es reducida: sólo 2% de los ahorradores en instrumentos formales destina recursos a los fondos de inversión (ENIF 2012). Esta circunstancia podría explicarse, en parte, por las condiciones de ingreso de las personas en la economía (73% de la población reportó tener recursos insuficientes o ingresos variables para acceder al mercado formal de ahorro).

A enero de 2014, el número de fondos de inversión asciende a 570 y son gestionados por 37 operadoras (15 fondos por operadora). También se tienen registradas 8 sociedades especializadas en la distribución de fondos (independientes a grupos financieros).

La oferta de los tipos de fondos ha cambiado en el tiempo: en diciembre de 2006, 41.4% del total de los FI se especializaban en títulos de deuda (para personas morales y físicas), cifra que ha variado a 15.3% para febrero de 2014, como resultado de un crecimiento importante en los FI de renta variable, que pasó de 28% del total de FI en 2006 a 37% en 2014. Por su parte, a diciembre de 2013 el número de contratos que administran los FI ascendió a 2.1 millones, de los cuales 47% corresponde a contratos de deuda multiseries y sólo 9.4% a renta variable. Respecto a su evolución, el número de contratos de fondos de renta variable se incrementó a una tasa anual promedio de 66.9% de 2003 a 2013, mientras el saldo promedio por contrato pasó de 3.8 millones de pesos en 2003 a 1.6 millones de 2013 (cifras en pesos constantes de 2013). Por su parte, los contratos en fondos de deuda se incrementaron a una tasa de 18.4% anual promedio y el saldo promedio pasó de 721 mil pesos en 2003 a 641 mil en 2013. En suma, en la última década se ha observado un incremento en el número de clientes y una disminución en los montos promedio de inversión por contrato.

## Situación actual y problemática

1. **Canales exclusivos.** En la medida en que los grupos financieros pueden gestionar y distribuir FI sin restricción alguna, existen incentivos para que los agentes integrados en bancos con amplias redes de distribución (sucursales), utilicen las redes de captación tradicional para distribuir exclusivamente los FI operados en el grupo y limitar el acceso a su red a agentes no relacionados patrimonialmente.
2. **Dificultad para el surgimiento de gestores independientes y competencia limitada de distribuidoras independientes.** La capacidad de competencia de los canales de venta independientes se ve disminuida en la medida que no puede generar un menú completo de opciones de inversión para sus clientes y no pueden aprovechar las economías de escala que los grupos financieros presentan.
3. **Diferenciación de precios.** Una práctica común consiste en que en un mismo fondo sea segregado en dos o más tipos de series con comisiones diferenciadas, lo cual implica que el rendimiento neto de comisiones sea distinto para diferentes compradores, a pesar de que los costos de transacción y el riesgo son idénticos al tratarse del mismo fondo.
4. **Estrategia conjunta de captación del grupo financiero.** Los bancos distribuidores de fondos están en posibilidad de administrar su oferta según la ventanilla de captación (tradicional o de FI). Esta situación podría generar que se ofrezcan fondos con características poco diferenciadas de los productos de captación tradicional, en cuanto a plazo y rendimiento.
5. **Pobre gestión de riesgo-rendimiento.** Los fondos de renta fija presentan un rendimiento reducido en función al riesgo incurrido, el costo de oportunidad y la tasa libre de riesgo de mercado (como costo de oportunidad).<sup>96</sup>
6. **Poca diversidad de fondos.** Al analizarse el perfil de riesgo, el rendimiento y duración de los portafolios gestionados por los FI se observa que la mayor parte de la oferta está concentrada en instrumentos de gran liquidez, pero rendimiento esperado bajo. En la medida que los agentes con mayor participación en el mercado tienen el incentivo de utilizar sus redes, las características de los fondos suelen ser menos sofisticadas para facilitar su venta en canales masivos. Esto se acentúa en la medida que los clientes tienden a reducir sus costos de búsqueda.

---

96 Para esta afirmación se calcularon las “alfas” de los portafolios en la cual se define como la distancia del rendimiento obtenido vs. el rendimiento teórico dado el riesgo y tasa libre de riesgo, y las “betas” o sensibilidad del activo a fluctuaciones del mercado (riesgo sistémico del activo financiero). Para mayor detalle ver Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados, p. 809.

7. **Pobre información al cliente.** Poco desarrollo de herramientas de comparación adecuada entre fondos de distintos operadores y una oferta que no necesariamente es idónea al perfil de riesgo-rendimiento-plazo del cliente.

### **Alguna evidencia**

En términos de la participación de los activos gestionados por las operadoras, la concentración de tres (CR3), cinco (CR5) y siete (CR7) operadoras es relativamente elevada, al participar con 59%, 71.8% y 82.1%, del mercado respectivamente, en enero de 2014. Resalta que los indicadores de concentración (CR) han registrado un continuo incremento a partir de la crisis internacional de 2008.

Respecto a comisiones y precios, estos difieren según el canal de distribución utilizado: se estima que las comisiones que cobran los agentes de los FI en instrumentos de deuda (FIID) son hasta 1.3 veces más caros en los canales de distribución no integrados. En la actualidad, la cuota promedio para las series destinadas a canales propios es de 0.86% vs. 1.1% para las series vendidas en canales no vinculados.

En materia de rentabilidad de los FIID, destaca que aquellos fondos distribuidos por canales propios tienden a presentar una menor variabilidad en su retorno, así como rendimientos nominales ligeramente superiores al costo porcentual promedio (CPP) del fondeo de la banca comercial. A pesar de ello, en fechas recientes la brecha entre ambos retornos (FIID canales propios y CPP) ha disminuido lo que favorece la expansión de la captación bancaria tradicional, principalmente en instrumentos a plazo. Cabe resaltar que los FIID presentan mayor riesgo para los inversionistas que los depósitos a plazo en los bancos, por lo que un rendimiento idéntico entre ambos instrumentos genera pocos incentivos para que el público ahorrador canalice ahorro en fondos.

Respecto a los fondos de inversión en instrumentos de renta variable (FIRV) se observan patrones similares en cuotas, precios de las acciones y rentabilidad respecto a los FIID. Las cuotas de FIRV distribuidos por canales no vinculados son hasta 2.5 veces mayores a las cuotas de fondos vendidos en canales propios; los precios accionarios son mayores en agentes integrados y las rentabilidad similares.

Las prácticas de precios-comisiones contribuyen a explicar que los grupos financieros con amplias redes de distribución ofrezcan prácticamente en exclusiva fondos gestionados en el grupo y tiendan a replicar su posición en la captación de ahorro tradicional. En ese sentido vale la pena resaltar que las distribuidoras independientes participan con sólo 3.4% del total de contratos de las sociedades (4.0% de los activos), mientras los grupos financieros concentran 73.9% y las casas de bolsa 20.6% (cifras a octubre de 2013).

## Idoneidad

La implementación de la reforma financiera cobra relevancia para generar una mayor competencia en el mercado y mejores condiciones para el consumidor, tanto en accesibilidad, variedad de productos financieros y gestión de riesgos. De esta reforma destacan los siguientes elementos de la Ley de Fondos de Inversión (LFI):

- **Obligación de razonabilidad en servicios asesorados, así como obligaciones en la difusión de información en servicios no asesorados.** Los servicios asesorados deberán “resultar razonables”, es decir, deberá existir congruencia entre el perfil del cliente y el producto financiero ofrecido.
- **Distribución: no discriminación y plataforma de negociación.** Los FI no podrán contratar los servicios de distribución de sus acciones de manera exclusiva con una sociedad y tampoco podrán rechazar las ofertas de compra o venta de las acciones de los fondos propios. En materia de infraestructura, se establece que la CNBV podrá autorizar la creación de un mercado electrónico de negociación de acciones de FI.
- **Asesores de inversión independientes.** Regular y supervisar a los asesores de inversión, con la finalidad de fomentar la participación de dicha figura en el desarrollo del mercado de valores, incluyendo el de FI, procurando una asesoría más alineada a los intereses de los clientes-inversionistas y sin conflicto de intereses.

## Conclusiones y/o recomendaciones

En la medida que los FI muestren una mayor competencia entre oferentes, se convertirán en una opción más atractiva para el público ahorrador, lo cual contribuiría a una mayor disciplina competitiva también para los depósitos en entidades reguladas. Al respecto se plantean cinco recomendaciones alineadas con los objetivos de la LFI. Primero, garantizar neutralidad y trato no discriminatorio en la promoción y cobro de los servicios de operación y distribución entre FI propios y de terceros; es decir, no cobrar de forma diferenciada ni duplicada por una misma actividad y prohibir que el gestor cobre por conceptos de distribución.

Segundo, la reforma financiera contempla que la venta de servicios asesorados debe atender a un criterio de “razonabilidad”; sin embargo, la implementación de este concepto es compleja y difícil de supervisar en su uso práctico por los agentes. Por tal motivo, es recomendable monitorear la operatividad de este concepto entre los agentes y sus efectos sobre la competencia. Asimismo, se recomienda evaluar los efectos del criterio de razonabilidad en la composición la colocación de fondos propios y de terceros, y en su caso, hacer las adecuaciones necesarias.

Tercero, es recomendable transparentar catálogos sobre atributos de los FI (riesgo-rendimiento) aconsejados a los inversionistas y alinearlos al perfil del cliente (razonabilidad de la recomendación), así como el detalle del cobro total de comisiones. Paralelamente, es conveniente obligar al distribuidor a realizar una oferta comparada y transparente entre los fondos catalogados como “razonables” para el cliente.

Cuarto, impulsar la figura de asesor independiente de inversiones acreditado por la CNBV con potestad para administrar carteras de clientes, negociar frente a fondos de inversión y recibir ingresos del cliente asesorado. Esto implica contar con un registro de asesores ante la CNBV en el cual se verifique la ausencia de conflicto de interés del asesor.

Quinto, la implantación del mercado electrónico de FI (contemplado en la reforma financiera) contribuirá a una mayor competencia en este segmento del sector de la economía. En la medida que se garantice la neutralidad en el acceso a este mercado y se avance en las recomendaciones anteriores, los FI se constituirán como una opción más atractiva.

En términos generales es recomendable evaluar en dos años que la regulación secundaria de la LFI y su instrumentación logren mitigar los problemas anteriormente señalados.

## 6. Financiamiento bursátil

### Descripción del servicio

El endeudamiento es una de las principales fuentes de financiamiento al que pueden acceder las empresas para obtener recursos que les permitan llevar a cabo proyectos productivos. Las principales formas de endeudamiento pueden efectuarse a través del sistema bancario (que actúa como intermediario entre ahorradores y productores) o mediante el financiamiento bursátil (mercado de valores) que vincula directamente al inversionista con el proyecto a financiar. La elección de deuda bancaria o financiamiento bursátil es el costo efectivo de cada opción y el tiempo que tarda el agente en obtener los recursos.

De forma resumida, el mercado de valores se integra por:

1. *Emisores de valores (oferentes)*. Son entidades económicas que requieren de financiamiento (ya sea con emisión de capital o emisión de deuda bursátil) y que cumplen con los requisitos de inscripción y mantenimiento establecidos por las autoridades. En México el gobierno federal es el principal emisor de deuda, la cual no sólo sirve para financiar el gasto público, sino también genera una referencia de tasas de interés para el desarrollo de los demás mercados financieros en el país. Otros emisores son, las empresas y organismos del sector público, los Estados de la República y los corporativos privados.
2. *Inversionistas (demandantes)*. Son agentes económicos que demandan diferentes instrumentos financieros (valores), con el propósito de obtener los mayores rendimientos posibles respecto a los riesgos que están dispuestos a asumir. Entre los inversionistas se pueden destacar a los inversionistas institucionales que administran ahorros colectivos (por ejemplo, fondos de inversión, fondos de retiro y aseguradoras) e inversionistas individuales (nacionales o extranjeros) que suscriben contratos de intermediación con casas de bolsa registradas en México. Por su volumen de inversión destaca la participación de Administradores de Fondos de Inversión (Afores).
3. *Intermediarios bursátiles*. Son aquellas personas morales autorizadas (casas de bolsa) para mediar las operaciones de compra y venta de títulos, administrar y manejar carteras de valores propiedad propia y de terceros. También ofrecen el servicio de colocación de valores, junto a los bancos de inversión, y realizan tomas en firme (adquirir un porcentaje del monto de la emisión a un precio acordado). Estos intermediarios puede actuar como formadores de mercado, los cuales instituciones financieras que aceptan el riesgo de mantener continuamente posturas de compra y venta de valores.

4. *Oferta de infraestructura de mercado.* En la cual destaca la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) que tiene como función proporcionar la infraestructura necesaria para facilitar la realización de las operaciones del mercado de valores, proporcionando acceso a sistemas de negociación, listado de títulos, liquidación y compensación de valores (operación de contraparte), y servicios de custodia. Esta operación es una concesión de la SHCP y el acceso a su infraestructura es esencial para incrementar la transparencia de información en el mercado y su eficiencia.
5. *Otras entidades de apoyo.* Entre ellas destacan las calificadoras de valores, que son empresas autorizadas por la CNBV y especializadas en la evaluación del riesgo de crédito de los emisores. Dichas agencias contribuyen a mitigar los costos de información de los inversionistas al medir y estandarizar, de forma independiente, los riesgos de empresas y gobiernos. Otras empresas son las encargadas de determinar y proveer los precios de títulos que son necesario para la valuación de carteras.
6. *Reguladores y autoridades.* Potenciales fallas de mercado vinculadas a la información y conducta de los agentes (principalmente riesgo moral, agente-principal, información asimétrica y prevalencia de empresas únicas) ameritan una estrecha supervisión y regulación de la autoridad bursátil, a fin de dar mayor seguridad al público inversionista y promover el uso eficiente de la infraestructura de mercado. Las principales autoridades y supervisores del sistema son la SHCP, CNBV, Banco de México y BMV, en su carácter de autoregulador.

La colocación de títulos gubernamentales y corporativos comparte la misma infraestructura y marco legal pero difieren en cuanto al procedimiento (el agente colocador del gobierno es el Banco de México). El proceso de colocación de deuda corporativa consta de cuatro etapas: 1) Preparación de la empresa y la oferta pública, en la cual asiste un intermediario bursátil (quien analiza las necesidades financieras, la estructura corporativa del emisor, y el diseño de los títulos, y promueve la calificación del papel, realiza el prospecto de colocación con información necesaria para el inversionista, solicita la inscripción del valor ante la CNBV y BMV, deposita los valores en el Indeval y selecciona el lugar de colocación). 2) Reuniones con inversionistas potenciales. 3) Proceso de subasta de valores (mercado primario) en el que se recaban las posturas, y de realización del cruce electrónico en la BMV (transferencias de títulos en el Indeval y recursos monetarios). 4) Seguimiento post-colocación con el reporte recurrentemente los hechos relevantes de la emisión cuyo monitoreo es realizado por inversores y la valoración del activo en el mercado secundario se apoya por empresas especializadas en dicha valuación (por ejemplo, Valuación Operativa y Referencias de Mercado, Valmer, y Proveedor Integral de Precios, PIP).

La estructura de aranceles y cuotas asociados a la operación en la BMV (listado, mantenimiento y custodia de valores entre otros) se encuentran reguladas por autoridades financieras. Por su parte, las tarifas de intermediarios financieros para la colocación de valores dependen de la complejidad del título, el volumen, la calificación crediticia

y si el intermediario realizará tomas en firme (compra de títulos en subasta primaria). Adicionalmente, se asumen erogaciones para cubrir otros servicios profesionales y de calificación.

### **Situación actual y problemática**

El tamaño del mercado de valores en México —tanto capitales como deuda corporativa— es relativamente reducido si se compara no sólo a economías desarrolladas, sino también a economías similares en Asia y Latinoamérica. Entre los factores que explican el bajo desarrollo del mercado destacan los temas estructurales que van más allá de la conducta de los agentes e impactan tanto la oferta como la demanda por emisiones bursátiles.

Respecto a la oferta, el número de emisores en el país se ve limitado por: i) las características de las empresas en el país las cuales suelen ser de baja escala de operación con demanda relativamente reducida por endeudamiento; ii) la baja esperanza de vida de empresas pequeñas, y iii) la cultura empresarial en donde prevalece una administración familiar con menores controles de transparencia corporativa. Adicionalmente, el costo necesario que debe incurrir una empresa para volverse pública y emitir en el mercado (estructura corporativa y procedimiento colocación) implica que la empresa debe tener una escala de operación y tamaño de la emisión suficiente para amortizar los gastos de la emisión y hacerla atractiva como mecanismo de financiamiento. Respecto a temas de demanda, el volumen de la demanda por valores es relativamente reducido y los inversionistas institucionales tienden a preferir asignar recursos en emisores de mayor tamaño y mejor calificación de riesgo. En particular, restricciones legales que enfrentan algunos inversionistas institucionales para concentrar la tenencia de una emisión (por ejemplo, Afores con hasta el 35% de una emisión) restringen la demanda de papeles con montos de emisión relativamente reducidos.

En materia de provisión de infraestructura para el mercado, el grupo BMV concentra actualmente todos los servicios del mercado de capitales y deuda diferentes a la intermediación, lo cual permite generar economías de aglomeración al concentrar en un solo punto a compradores y vendedores. Cuando todos los intermediarios financieros, en este caso las casas de bolsa, operan bajo un mismo sistema, muchas normas y procesos quedan estandarizados, lo cual hace más eficiente el proceso de intermediación bursátil y reduce los costos de las transacciones. Al ser empresas únicas, se encuentran fuertemente reguladas en áreas críticas que pudieran impactar a las condiciones de competencia, tales como en la autorización de aranceles y cuotas, el acceso a la infraestructura del mercado y la seguridad de su operación. Si bien existe dificultad para la comparabilidad de los precios de servicios de las bolsas a nivel internacional, algunas comparativas y ejercicios apuntan a que el nivel de las cuotas que cobra la BMV se encuentra dentro de niveles competitivos a nivel internacional, por lo que no se considera un obstáculo para la actividad bursátil en México.

## Alguna evidencia

De acuerdo con información del Banco Mundial, el mercado de valores en México (acciones y deuda corporativa) es reducido tanto en volúmenes operados respecto al tamaño de la economía como en número de emisores. Respecto a acciones bursátiles, la razón de valor de capitalización a PIB de México (promedio 2007-2012 de 36.7%) se encuentra por debajo al observado en países como Brasil (64%), Chile (116.5%) y Perú (58.3%). Respecto al mercado de deuda privada, México es la segunda economía con mayor valor de capitalización en Latinoamérica (con 15.3% del PIB sólo por detrás de Brasil con 20.4% PIB) pero aún es reducido respecto a países desarrollados. Destaca que México tiene pocas empresas domésticas listadas incluso por debajo de países con muy bajo volumen de operación, lo cual nos indica un potencial de nuevas emisoras grande en el país.

Para el cierre de 2013, las emisiones del gobierno federal, entidades del sector público y estados del país representaron el 92% del monto total de deuda en México, mientras la deuda del sector privado sólo representó el 8% de la deuda en circulación. Por sectores, las principales emisiones de deuda corresponden a servicios financieros (30%), sector industrial (20%) y consumo (17%). Al cierre del año pasado, 253 emisores mexicanos tenían listados instrumentos de deuda en la bolsa, mientras que el mercado accionario tiene registradas 134 empresas. Acorde a datos del Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) a abril de 2014, se tenían registradas 656,419 empresas de las cuales 92.45% son microempresas, 5.60% pequeñas, 1.31% medianas y 0.64% grandes empresas en términos a sus empleados.

En materia de intermediarios financieros, los tres grandes colocadores (CR3) concentraron desde el 2010 al menos el 50% de las ofertas públicas. Los principales grupos financieros centralizan el mayor volumen de colocaciones lo cual se puede entender por: i) la mayor capacidad para dedicar personal especializado y generar economías de escala; ii) el tamaño del balance que les permite realizar tomas en firme; iii) posibilidad de materializar economías de alcance con otros servicios financieros (créditos puente, derivados, comisiones de banca privada, operaciones de fusiones y adquisiciones, entre otros); y iv) el acceso a las cuentas de banca privada y patrimonial; e incluso capacidad de acceso a otros inversionistas institucionales dentro del grupo.

Respecto a las tarifas, algunos ejercicios de comparación de diversas bolsas internacionales apuntan que la BMV se encuentra en los rangos de tarifas más económicas con respecto a Londres, Nasdaq, NYSE, Bovespa, bolsas y mercados españoles, entre otras). En comparación con Chile y Brasil, México tiene ventaja en precio para los bonos y, en el caso de acciones, se encuentra por debajo de Brasil.<sup>97</sup>

---

97 Los resultados son sensibles a supuestos ya que la estructura de tarifas (fija y variable) difiere entre bolsas. Para mayor detalles ver Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados, pp. 874-879.

## **Idoneidad**

México tiene un amplio margen para que un mayor número de empresas participen en los mercados bursátiles bajo condiciones de competencia económica y transparencia. A la fecha se han implementado medidas para fortalecer el mercado de valores tanto desde la perspectiva de oferta de emisiones como de demanda. En materia de emisoras se lanzó en 2011 el programa “Mercado de deuda para pequeñas y medianas empresas” por parte de la Secretaría de Economía y la BMV, en colaboración de fondos de capital privado, con el objetivo de desarrollar el gobierno corporativo en las empresas medianas a través del pago de servicios profesionales, equipamiento y sistemas que ayuden a fortalecerlas y se conviertan en candidatas para la emisión de deuda en la BMV

En cuanto a fortalecimiento de la demanda, los inversionistas institucionales tienen un papel relevante para fomentar mayor profundidad del mercado secundario: la composición de la cartera de las Siefors ha seguido una estrategia gradual de flexibilidad en el régimen de inversión, permitiendo operaciones más diversificadas con instrumentos cada vez más sofisticados (CKDs y Fibras, entre otros). Con ello, en la última década, las Afores se han consolidado como el segundo participante en el mercado de valores, lo que han influido el desarrollo del mercado de valores en el país. Su participación más activa en el mercado de deuda corporativa tendería a generar externalidades positivas (por ejemplo, mayor profundidad y liquidez). Sin embargo, es conveniente evaluar el riesgo de concentración que pudiera implicar.

Respecto a medidas para el desarrollo de la actividad bursátil destaca la figura de formador de mercado que su formalización legal para el mercado de deuda gubernamental y en renta variable ha permitido incrementar la expansión del mercado secundario lo que favorece la generación de precios de los activos más apegada a las características de riesgo y el entorno del mercado. Con ello se contribuye a incrementar la visibilidad y expansión de emisores, y disciplina al intermediario colocador sobre la valoración de los riesgos de la emisión.

## **Conclusiones y/o recomendaciones**

El modelo de regulación y supervisión instrumentado por las autoridades y participantes del mercado de valores es robusto y maduro, lo que ha contribuido a atenuar los riesgos de operación del sistema (no propios del mercado) y a fomentar su estabilidad. La plataforma y los servicios controlados por el grupo BMV, compiten a nivel internacional y sus cuotas y márgenes de acción están claramente delimitados por las autoridades.

No obstante, el mercado de valores es reducido en cuanto a la participación de emisores y al volumen de negociación. Entre otros factores, esto se debe a temas estructurales tales como las características de las empresas en México, la cual está compuesta en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas. Para procurar una mayor profundidad

del mercado y favorecer la formación competitiva de precios es conveniente valorar si se flexibilizan las restricciones legales a la demanda de títulos por parte de inversiones institucionales, lo cual dificulta la entrada de nuevos emisores de deuda corporativa (particularmente de menor escala de emisión). En particular, valorar flexibilizar el Régimen de Inversión de las Siefores para ampliar la capacidad de adquirir títulos de deuda corporativa de un solo emisor sin que se incurra en riesgos de concentración elevada. Lo anterior permitiría ampliar la base de inversionistas de deuda corporativa. Adicionalmente, es recomendable impulsar la figura de formador de mercado para el caso de deuda corporativa. En particular, evaluar la posibilidad y conveniencia de que el banco colocador del instrumento esté obligado en mantener posturas de compra y venta para los valores que haya colocado. Esto permitirá aumentar la liquidez y reducir fallas de mercado como las asimetrías de información entre oferentes y demandantes de bonos corporativos.

## 7. Seguros

### Descripción del servicio

Los seguros son instrumentos financieros basados en un sistema de base solidario que permiten trasladar, de manera parcial o total, resultados económicos negativos ocasionados por siniestros. Los principales ramos de la industria de seguros son: i) seguro de vida; ii) seguro de daños; iii) seguro de accidentes y enfermedades; iv) seguro de sobrevivencia / pensiones; v) seguros agropecuarios y vi) seguros ligados a créditos.

En México, los volúmenes de la prima emitida directa como porcentaje del PIB para 2013 -medida común de penetración para el mercado de seguros- se encuentran en niveles bajos (1.8%). Esto se refleja en que solamente 4.5% de los hogares y sólo 26.5% del parque de automóviles existente cuenta con cobertura de algún seguro.<sup>98</sup> En contraste, entre los países miembros de la OCDE, este valor oscila entre 8% y 10%, en el periodo comprendido entre 2003 y 2010.<sup>99</sup>

La demanda de seguros en México se concentra en los deciles de ingreso más altos de la población. En el ramo de seguros de automóviles el gasto promedio es relativamente homogéneo entre deciles, en contraste con el gasto en seguro de daños y seguro de gastos médicos, donde la distribución del gasto por decil es más polarizada hacia niveles de ingreso mayores.<sup>100</sup>

Desde 1990 se ha registrado un crecimiento importante en el número de compañías participantes en el sector asegurador pasando de 43 en 1990 a 103 en 2013, con capital predominantemente internacional. Al mes de septiembre de 2013, 22 de 103 instituciones participantes controlaban 88% de la industria, mientras las otras 81 instituciones se dividían el restante 12%. Las cinco principales empresas de seguros concentran más de 70% de la industria para los ramos de vida, y 35% en los ramos de no-vida, de acuerdo con información de la CNSF a 2013.

La oferta de seguros se apoya en diversos canales de distribución, los cuales pueden dividirse en dos tipos: los canales “tradicionales”, constituidos por intermediarios (agentes y brokers) de seguros, y los canales de mercadeo directo, constituidos por la banca-seguro y el telemercadeo.

Los reguladores de seguros en México son la SHCP y la CNSF. A diferencia de otras ramas del sector financiero, en seguros, el marco regulatorio establece un sólo tipo de intermediario especializado en sus operaciones, constituido exclusivamente por aseguradoras.

98 Zamarripa et al. (2014).

99 OCDE (2013).

100 INEGI (2012).

El marco regulatorio está diseñado para garantizar la protección tanto de los consumidores como de los oferentes.

- i) Proveedores y sus ramos de operación. - Para participar en la actividad de seguros, cualquier entidad debe recibir autorización por parte de la SHCP, la CNSF o el Banco de México, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas y leyes secundarias. La CNSF es la encargada de establecer el capital mínimo de operación para el tipo de operación y la variedad de seguros seleccionada por la aseguradora.
- ii) Costos de entrada, salida y comercialización. - El capital mínimo de operación representa el costo de entrada al mercado, a su vez, las leyes no determinan algún costo de salida extraordinario.

### **Situación actual y problemática**

En materia de seguros se han detectado algunos problemas de competencia en México.

1. **Poca transparencia de los oferentes hacia los consumidores en lo relativo a precios y condiciones de las pólizas.** Por el lado de la demanda se debe considerar que la compra de seguros no es un evento habitual que permita a los consumidores desarrollar cierta experiencia y por ello no es fácil distinguir la calidad del seguro sino hasta que ocurre la contingencia asegurada. También se debe tomar en cuenta que la actividad de seguros presenta estructuras de precios particularmente complejas, difíciles de comparar y con existencia de costos de búsqueda. Esto genera un entorno en el cual tanto los agentes de seguros como el punto de venta resultan vitales para determinar la decisión final de compra de los consumidores. Ante este panorama algunos mecanismos –por ejemplo las herramientas de comparación de pólizas– son muy importantes para fomentar la transparencia de los oferentes hacia los consumidores en lo relativo a precios y condiciones de las pólizas. En México, existe una carencia de plataformas de información que facilite las tareas de búsqueda, comparación y selección de los productos.
2. **Barreras de entrada en la distribución de productos.** Por el lado de la oferta, y derivado de los problemas que surgen del lado de la demanda y la tendencia a diseñar “seguros a la medida”, el marco regulatorio está diseñado para garantizar la protección tanto a los consumidores como a los mismos oferentes, y para ello debe tomarse en cuenta la existencia de problemas como riesgo moral, selección adversa, entre otros, lo cual justifica la necesidad de un marco regulatorio específico. Sin embargo, un aspectos regulatorio que pudiera llegar a inhibir, o impactar de forma negativa, la competencia de la actividad de seguros en México es la tendencia a diseñar “seguros a la medida” o seguros personalizados los cuales pudieran generar una barrera de entrada, aun cuando no existen leyes que limiten expresamente el

número o variedad de instituciones aseguradoras. Esto se debe a que los contratos regulares de aseguramiento (seguros personalizados) deben ser ofrecidos por agentes de seguros certificados por la CNSF, ello origina poca flexibilidad y dinamismo, y puede ocasionar rigideces en la competencia. De acuerdo con datos de la AMIS, los canales de distribución tradicionales (agentes de seguros) fueron los encargados de producir 59% del total de las primas colocadas en toda la actividad de seguros en México en 2011.

3. **Fallas de información.** La actividad de seguros constituye una industria donde la información sobre los asegurados, y en concreto la relacionada con el historial de riesgos, resulta de vital importancia para reducir los efectos del riesgo moral y selección adversa. Ante la falta de este tipo de información, las empresas aseguradoras deben encontrar la manera de lograr que los asegurados revelen sus perfiles de riesgo a través de contratos actuariales o de instrumentos legales, como el concepto de “antigüedad” para el caso de algunos seguros que permite elaborar pólizas a la medida.

La antigüedad permite a las aseguradoras mitigar los problemas de riesgo moral, ya que para hacer válidas algunas cláusulas de las pólizas deben pasar algunos meses, o incluso años, a fin de que la aseguradora pueda cerciorarse –en caso de recibir alguna solicitud para hacer válida la póliza–, de que no sea resultado de un tema de selección adversa. Sin embargo, lo anterior genera, a su vez, una cierta rigidez en los precios de las pólizas que suelen tener movimientos en precios al alza pero no a la baja, a pesar de un buen historial de riesgo por parte de los asegurados. Por otra parte, el hecho de no querer perder una antigüedad o un historial de riesgo positivo distorsiona los incentivos que una póliza de menor precio podría generar en los individuos para cambiar de aseguradora.

En ese sentido, los mecanismos de portabilidad eficientes toman un papel importante para incrementar la competencia en la actividad de seguros. La ausencia de mecanismos de portabilidad eficientes fortalece las barreras al *switching*, en tanto dificulta los movimientos entre aseguradoras por parte de los consumidores.

4. **Sobrepuestos en seguros ligados a crédito.** Otorgar un crédito y vender el seguro ligado al mismo en el punto de venta puede generar economías de alcance, tanto en costos fijos como en costos por publicidad, esto ocasiona que el punto de venta tome un papel determinante en el ramo, toda vez que la labor de comercialización del seguro ocurre en su totalidad en el punto donde se otorga el crédito. Lo anterior obstruye el *shopping around*, debido a que contractualmente los oferentes del crédito no permiten al consumidor elegir la mejor opción de seguro y se dificulta la transparencia de costos y montos a pagar por parte de los consumidores.

5. **Problemática en los seguros agropecuarios.** 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.

### **Alguna evidencia**

En términos de concentración estructural, los seguros de vida, autos y gastos médicos son los ramos que registran mayores índices de concentración. En 2013, el CR3 para cada uno de estos ramos fue de 53%, 53% y 60%, respectivamente; mientras que el CR5 resultó de 71%, 68% y 76%, respectivamente.<sup>101</sup>

En cuanto a la rentabilidad en la actividad de seguros en México se observa que ésta es más alta que en otros países, según indican el retorno sobre los activos (ROA) y el retorno sobre el capital (ROE). Mientras en Estados Unidos el ROA de las aseguradoras presenta un rango entre 0.5 y 1%, en México el ROA promedio de la actividad de seguros entre 2004 y 2013 se ubicó en 2.5%. Por su parte, el ROE en Estados Unidos se ubicó entre 10-15%, mientras que México registró un ROE promedio de 14.8% en el periodo de referencia. Adicionalmente, un comparativo del ROA en México versus el sector de seguros en otros países de la OCDE muestra que nuestro país se encuentra por encima de la media, con un ROA del 2.9% versus la media de 2.5% de los países de la OCDE.

Asimismo, 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 en precios altos. En el caso de los precios observados en México para seguros ligados a créditos de automóviles e hipotecarios, la información apunta a la existencia de sobreprecios respecto al precio de las pólizas que no se encuentran ligados a algún crédito. Este tipo de sobreprecios ocurren en un ramo de la actividad de seguros que al primer semestre de 2013 emitió primas por más de 17 mil millones de pesos, equivalente a poco más de 10% de la participación total de la prima emitida por la actividad de seguros. En términos de concentración, el ramo de seguros ligados a crédito de automóvil presenta un CR5 de 63% y un CR3 de 51% a junio de 2013, mientras que para el ramo de seguros ligados a créditos hipotecarios, los índices CR3 y CR5 son de 33% y 40%, respectivamente, durante el mismo periodo.

---

101 CNSF (2014).

Finalmente, dada la naturaleza de los riesgos en el sector agropecuario y la importancia tanto económica como social del sector, el soporte del Gobierno Federal se refleja a través de las siguientes tres figuras: i) subsidio directo a las primas; ii) reaseguro y iii) subsidio a los fondos y sociedades mutualistas para capacitación y educación. Los subsidios directos otorgados por los gobiernos estatales o federal varían en función de la zona geográfica y del tipo de cultivo. Para el caso de daños catastróficos, la prima se encuentra subsidiada al 100% por el gobierno.

En México, existen sólo seis aseguradoras comerciales que ofrecen seguros agropecuarios (General de seguros, Mapfre Tepeyac, Grupo Nacional Provincial, Protección Agropecuaria, Torreón sociedad mutualista de seguros agrícola y de animales y Agroasemex, como institución aseguradora). Adicionalmente, existen más de 270 sociedades mutualistas y fondos que ofrecen servicios de aseguramiento al sector.

Asimismo, los índices CR5 y CR3 reflejan una alta concentración en el ramo del seguro agropecuario debido a la participación de Agroasemex, que en 2013 fue cercana a 80% de la operación en este ramo; le siguen Mapfre Tepeyac y General de Seguros.

## **Idoneidad**

A continuación se describe los elementos de idoneidad para la problemática identificada.

**Herramientas de comparación.** En el caso de nuestro país resulta vital diseñar plataformas de información para los consumidores de seguros tales como Comparis.ch (Suiza) o Confused.com (Gran Bretaña). Algunos mecanismos, por ejemplo las herramientas de comparación de pólizas, son importantes para fomentar la transparencia y facilitar a los consumidores la búsqueda y la valoración de alternativas. Los beneficios del uso de las herramientas de búsqueda y comparación en 2011 se tradujeron en precios 7.8% más bajos para los mercados europeos, de acuerdo con estudios de mercado realizados por la *Executive Agency for Health and Consumers*.

**Buró de riesgos.** En países como Estados Unidos, Australia y el Reino Unido, existen burós de riesgo (administrados por agentes distintos a las aseguradoras y/o asociaciones de instituciones de seguros) que 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 por parte de las aseguradoras. Los burós de riesgo o de siniestralidad son una práctica global relativamente común, y funcionan bajo los mismos supuestos básicos de un buró de crédito. Las aseguradoras contribuyen con información de sus asegurados a cambio de la posibilidad de acceder a información de clientes potenciales. En algunos casos, como en Gran Bretaña, el buró de riesgo *Claims and Underwriting Exchange* es manejado por un tercero como *Experian*, y tanto los asegurados como las aseguradoras tienen acceso a servicios de valor agregado.

**Contratos de Adhesión.** 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).

**Sobrepuestos en seguros ligados a crédito.** 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 sobrepuestos en los seguros ligados a créditos, lo cual ha generado una caída de alrededor de 60% en el precio de seguros de garantía de pago ligados a créditos hipotecarios.

**Seguros agropecuarios.** 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.

### **Conclusiones y/o recomendaciones**

Del estudio sobre la industria de seguros en México se desprenden las siguientes recomendaciones.

Primera, se recomienda establecer plataformas de comparación de seguros en línea para ser utilizados de forma obligatoria en los sitios de contratación de estos servicios. Esta medida facilita a los consumidores las labores de búsqueda y comparación de precios entre aseguradoras.

Segunda, 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.

Tercera, 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.

Cuarta, 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).

Quinta, para el ramo de seguros agropecuarios, se recomienda 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.

## BIBLIOGRAFÍA RESUMEN EJECUTIVO

Banco de México (2007), “Reporte del Sistema Financiero”, en línea [<http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportesf/%7BB4219246-EE9D-3127-C7DA-C57B7A3B8CD1%7D.pdf>].

Banco de México, Reportes sobre el Sistema Financiero 2009, 2011 y 2012.

Banco de México (2012), “Circular 3/2012”, en línea [<http://www.banxico.org.mx/disposiciones/circulares/%7b2E3F8779-20CA-B8AD-7FD2-90133EFF0FEC%7d.pdf>]

Banco de México (2013), “Reporte del Sistema Financiero”, en línea [<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportesf/%7BDF55F4DF-76A1-AD3D-3AFF-AB9A62769040%7D.pdf>]

Banco de México (2014), “Circular 4/2014: Reglas aplicables a las cámaras de compensación para pagos con tarjetas”, en línea [<http://www.banxico.org.mx/disposiciones/circulares/%7B27AE06EB-B517-3209-9FF9-9C4CDF43B3B7%7D.pdf>].

Banco de México, Sistemas de pagos, en línea [<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistemas-de-pago/sistemas-pago.html>].

Banco de México, Sistemas de pagos, en línea [<http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/index.html>].

Banco de México, Sistemas de pagos, en línea [<http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/informacion-general/sistemas-de-pago-de-bajo-valor/cuotas-intercambio.html>].

Banco de México/CNBV (2014), “Disposiciones de carácter general aplicables a las redes de medios de disposición”, en línea [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5335483&fecha=11/03/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335483&fecha=11/03/2014)].

BBVA Bancomer (2013), “Anuario de migración y remesas México”, en línea [[http://mujermigrante.mx/wp-content/uploads/2014/01/Anuario\\_de\\_Migracion\\_y\\_Remesas\\_Mexico\\_2013.pdf](http://mujermigrante.mx/wp-content/uploads/2014/01/Anuario_de_Migracion_y_Remesas_Mexico_2013.pdf)].

Belleflamme y Paitz, M. (2010), *Industrial Organization Markets and Strategies*, Boston, Cambridge University Press.

Bertaut, Carol C. y Michael Haliassos (2006), “Credit cards: Facts and Theories”, en G. Bertola, R. Disney y C. Grant (eds.), *The Economics of Consumer Credit Demand and Supply*, Boston, MIT Press.

Brown, Jappelli & Pagano (Mayo 2007), “Information Sharing and Credit: Firm-Level Evidence from Transition Countries”.

Bruhn, Farazi & Kanz (Mayo 2013), “Bank competition, concentration, and credit reporting, “Policy Research Working Paper. Series 6442, The World Bank.

Campero, Alejandra y Karen Kaiser (2013), “Access to Credit: Awareness and Use of Formal and Informal Credit Institutions”, en línea [<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BD126CDDE-93CC-942B-2A59-90A5A1AE09B9%7D.pdf>]. Banco de México Working Paper, núm. 2013-07.

Castellanos, Sara Gabriela, Francisco Javier Morales y Mariana Angélica Torán, “Analysis of the Use of Financial Services by Companies in Mexico: What does the 2009 Economic Census Tell Us?”, Well Being and Social Policy, vol. 8, núm. 2.

Censos Económicos (2009), Resumen de los resultados de los Censos Económicos 2009, INEGI, en línea [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/RD09-resumen.pdf>].

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](http://www1.fee.uva.nl/fm/PAPERS/Claessens/Network_Anna_Near%20Final.pdf)].

CNBV (2012), “Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, Análisis descriptivo de los resultados”, en línea [<http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Encuestas.aspx>].

CNBV, Portafolio de información estadística, en línea [<http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/Paginas/default.aspx>].

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

cnbv/cepal (2011), “Encuesta a bancos sobre financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas. Reporte de Resultados”, en línea [[http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Estudios-de-la-CNBV/Encuesta%20Bancos/Resultados\\_Encuesta\\_Bancos\\_Financiamiento\\_micro\\_peque%C3%B1as\\_medianas%20empresas.pdf](http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Estudios-de-la-CNBV/Encuesta%20Bancos/Resultados_Encuesta_Bancos_Financiamiento_micro_peque%C3%B1as_medianas%20empresas.pdf)].

CNSF (2014), Sitio web de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en línea [<http://www.cnsf.gob.mx/paginas/informacionfinanciera.aspx>].

Comisión Nacional de la Competencia (2012), *Introducción a la defensa de la competencia*, Madrid, Fundación CEDDET.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (2014), “Análisis de la problemática en materia de precios de los seguros ligados a créditos” (Estudio Reservado por la CNSF).

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2014), “Propuesta de Reforma a la Ley de los SAR”, en línea [[http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/2014/Reformas\\_LSAR\\_completa\\_marzo2014.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2014/Reformas_LSAR_completa_marzo2014.pdf)].

Consumer Financial Protection Bureau (16 Julio 2012), “CFPB to Supervise Credit Reporting”.

Cotler, Pablo (2008), “La oferta de financiamiento para las micro, pequeñas empresas en México”, Comisión Federal de Competencia, México.

Craig, Ben R. y Valerya Dinger (2009), “Deposit Market Competition, Costs of Funding and Bank Risk”, Federal Reserve Bank of Cleveland, Working Paper 09-05, en línea [<http://www.clevelandfed.org/research/workpaper/2009/wp0905.pdf>].

El Universal (21 de mayo 2009), “Apertura de switches, polémica en AMB”, en línea [<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/78315.html>].

Elektra (2010), “Reporte anual que se presenta conforme a las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y otros participantes del mercado de valores”, en línea [[http://www.grupoelektra.com.mx/Documents/ES/Downloads/Informe\\_Anuar\\_Grupo\\_Elektra\\_2010.pdf](http://www.grupoelektra.com.mx/Documents/ES/Downloads/Informe_Anuar_Grupo_Elektra_2010.pdf)].

Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (2012), en línea [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enif/enif2012/default.asp>].

Experian (2013), “Annual report 2013”.

Evans, D. y R. Schmalensee (2007), “The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms”, *Competition Policy International Journal*, vol. 3, en línea [<http://www.nber.org/papers/w11603>].

Fernández de Castro, Juan y Néstor Duch (2003), *Economía industrial: un enfoque estratégico*, Madrid, Mc Graw Hill Interamericana.

Hernández-Coss, Raúl (2004), “The U.S.-Mexico Remittance Corridor. Lessons on Shifting from Informal to Formal Transfer System”, World Bank, Working Paper, núm 47, en línea [<http://siteresources.worldbank.org/EXTAML/Resources/396511-1146581427871/US->

Mexico\_Remittance\_Corridor\_WP.pdf].

IMF (2012), “Mexico: Financial System Stability Assessment”

Infonavit (2014), “Plan financiero 2014-2018”, en línea [<http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/eb3b5c33-9cf5-4b08-9c8ceb50f7f6537e/Plan+financiero+2014-2018.pdf?MOD=AJPERES>].

INEGI (2012), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) “Microdatos”, en línea, [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2012/ncv/default.aspx>].

International Finance Corporation (2012), “Credit Reporting Knowledge Guide”.

International Monetary Fund (2012), “Country Report núm. 12/65”, FSSA, en línea [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1265.pdf>].

Kaiser Elizabeth K. (2002), “Household Switching Behavior at Depository Institutions: Evidence from Survey Data ( 2002)”, en línea [<http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2002/200244/200244pap.pdf>].

Karlan, Dean S. y Jonathan Zinman (2008), “Credit Elasticities in Less-Developed Economies: Implications for Microfinance”, *American Economic Review*, vol. 98, núm. 3.

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>].

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC).

MasterCard (2013), “Master Card Advisors’ Cashless Journey Spotlight on Mexico”, en línea [[http://www.mastercardadvisors.com/cashlessjourney/content/MasterCard\\_Advisors\\_Cashless\\_Journey\\_MEX.pdf](http://www.mastercardadvisors.com/cashlessjourney/content/MasterCard_Advisors_Cashless_Journey_MEX.pdf)].

MoneyGram (s.a), en línea [<https://www.moneygram.com/>].

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

OECD (2013), “Global Insurance Market Trends 2013”, en línea [<http://www.oecd.org/daf/fin/insurance/GlobalInsuranceMarketTrends2013.pdf>].

OECD (n.d), “Facilitating access to finance. Discussion Paper on Credit Information Sharing”.

OECD (2003), “Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law”, en línea, [<http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>].

Orozco, Manuel (2005), “Remittances, Competition, and Financial Intermediation for Unbanked Migrants”, Washington, D.C., Inter-American Dialogue, en línea [<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Remittances%20competition%20and%20banks.pdf>].

Pepall, Richards y Norman (2006), *Organización Industrial, teoría y prácticas contemporáneas*, México Thomson.

Ponce, A., E. Seira y G. Zamarripa (2014). “Borrowing on the Wrong Credit Card: Evidence from Mexico”, Documento de trabajo, Banco de México, Febrero.

Profeco, “La ruta del pignorante”, en línea [[http://www.profeco.gob.mx/profeco/c\\_emp/R\\_pignorante.pdf](http://www.profeco.gob.mx/profeco/c_emp/R_pignorante.pdf)].

Profeco, “Sondeo sobre casas de empeño e instituciones de asistencia privada” (Levantamiento del 15 de diciembre de 2008 al 13 de enero de 2009 a 303 usuarios de casas de empeño e instituciones de asistencia privada), en línea [[http://www.profeco.gob.mx/encuesta/histo\\_son2009.asp](http://www.profeco.gob.mx/encuesta/histo_son2009.asp)]

Profeco (2007), Brújula de Compra, “Dinero plástico: las tarjetas comerciales”, en línea [[http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj\\_2007/bol43\\_tarjetas%20comerciales.asp](http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2007/bol43_tarjetas%20comerciales.asp)].

Remittance Prices Worldwide (2014), en línea [<https://remittanceprices.worldbank.org>].  
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>].

SHF (2014), “Demanda de vivienda 2014”, Dirección de Estudios Económicos de la Vivienda-SHF, en línea [<http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EstudiosVivienda/Documents/demanda%20de%20vivienda%202013%20formato.pdf>].

Subnational Doing Business (2006), “Doing Business in Mexico 2006”, en línea [<http://www.doingbusiness.org/~media/FDPKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB06-Sub-Mexico.pdf>].

Subnational Doing Business (2014), “Doing Business in Mexico 2014”, en línea [<http://www.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/mexico>].

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

Weyl, E. G. (2009), “A Price Theory of Multi-Sided Platforms”, Octubre, en línea [<http://>]

home.uchicago.edu/weyl/ptNsms\_FINAL.pdf].

World Bank (2003), *Asymmetric Information*, en línea [[http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/Asymmetric\\_Info\\_Sep2003.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/Asymmetric_Info_Sep2003.pdf)].

Zamarripa, Guillermo et al. (2014), “Análisis de las características de la normatividad vigente aplicable a diferentes segmentos del sistema financiero mexicano y sus efectos en la competencia y la eficiencia económica”, México, Aarón Silva y Asociados, S.C.