

EL PARADIGMA DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR BANCARIO DESPUES DE LA CRISIS

Xavier Vives

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público.

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 2011 IESE Business School.

El Centro Sector Público-Sector Privado es un centro de investigación adscrito al IESE. Su misión es impulsar investigación académica que analice la relación entre el sector económico privado y las administraciones públicas prioritariamente en los siguientes campos: regulación y competencia, innovación, economía regional y política industrial, y economía de la salud.

Los resultados de la investigación se difunden a través de publicaciones, foros y coloquios. Con todo ello, se desea abrir una puerta a la cooperación y al intercambio de ideas e iniciativas.

Son patronos del Centro SP-SP las siguientes entidades:

- Accenture
- Ajuntament de Barcelona
- Departament d' Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya
- Departament d' Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya
- Diputació de Barcelona
- Endesa
- Fundació AGBAR
- Institut Català de les Indústries Culturals
- Mediapro
- PricewaterhouseCoopers
- Sanofi Aventis
- ATM, FGC y TMB

El contenido de esta publicación refleja conclusiones y hallazgos propios de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de los patronos del Centro.

EL PARADIGMA DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR BANCARIO DESPUES DE LA CRISIS

Xavier Vives¹

Resumen

Este artículo presenta la evolución de las ideas sobre el papel de la competencia en el sector bancario, analiza la tensión entre competencia e inestabilidad financiera, y propone un marco de relaciones entre la regulación y la política de competencia con especial énfasis en el escenario posterior a la crisis. Finalmente, concluye que la tensión entre competencia y estabilidad persistirá a pesar de las posibles mejoras en la regulación, y que la política de competencia debería reconocer la especificidad del sector bancario y estar coordinada con la regulación.

Clasificación JEL: G21, G 28, L 40

Palabras clave: sector bancario, regulación, política de competencia, crisis.

Nota: agradezco la ayuda de Lluís Torrens en la preparación de este documento y el apoyo de la Cátedra Abertis de Regulación, Competencia y Políticas Públicas, y del proyecto ECO2008-05155 del Ministerio de Ciencia e Innovación en el Centro Sector Público-Sector Privado del IESE.

¹ Profesor Ordinario de Economía. Cátedra Abertis de Regulación, Competencia y Políticas Públicas, IESE

EL PARADIGMA DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR BANCARIO DESPUES DE LA CRISIS

I. Introducción

La crisis financiera originada en la crisis de las hipotecas *subprime* en 2007 ha puesto en cuestión el papel de la competencia y de la estructura de mercado en el sector bancario, además de haber generado un gran número de interrogantes acerca de la relación entre competencia y estabilidad financiera, y entre la política de competencia y la regulación financiera.¹

La política de competencia en el sector bancario ha fluctuado entre intentos de eliminar la rivalidad entre instituciones y la liberalización y promoción de la competencia. Hasta hace relativamente poco tiempo, los bancos centrales y entes reguladores estaban satisfechos, en muchos países, con la colusión entre bancos y preferían tratar con un sector concentrado donde la rivalidad era débil. Sin embargo, esto cambió con el proceso de liberalización iniciado en los años setenta en los Estados Unidos, y la creencia de que la competencia aumenta la eficiencia, en términos estáticos y dinámicos de asignación de recursos. A partir de entonces se comenzó a tomar en serio la política de competencia en el sector bancario y, hasta la crisis, se venía implementando prácticamente como en cualquier otro sector de la economía². Sin embargo, la crisis actual, con ayudas y avales públicos en la Unión Europea (UE) y Estados Unidos de hasta el 30% del PIB, y con fusiones llevadas a cabo sin tener en cuenta criterios de competencia, ha pasado por encima de la política de competencia.

El paradigma de la competencia en el sector bancario ha ido evolucionando. Así, durante una primera etapa se pensó que la competencia resultaba dañina para la estabilidad; sin embargo, durante la segunda ganó terreno la idea de que la competencia era buena para la estabilidad; ahora está por verse cuál será la tesis predominante en la fase postcrisis. Lo que es cierto es que durante el primer período (desde la segunda guerra mundial hasta los años setenta) hubo muy pocas crisis, mientras que hubo mucha mayor inestabilidad en el segundo, que culminó con la crisis actual.

La crisis ha cuestionado tanto la regulación como la política de competencia en el sector bancario. La visión ingenua de que la banca era como cualquier otro sector de la economía con respecto a la política de competencia se vino abajo con la gigantesca intervención pública que trajo consigo una distorsión competitiva importante. La pregunta relevante es si existe una

¹ Véase Vives (2011a, c), trabajos en los que el presente artículo se basa, para un desarrollo más completo de la relación entre competencia y estabilidad en el sector financiero así como sus implicaciones regulatorias.

² Véase Carletti y Vives (2009).

tensión significativa entre competencia y estabilidad en el sector bancario. Si no hay tensión, no es necesario diseñar una política de competencia específica para el sector bancario; si por el contrario sí la hay, debemos preguntarnos si puede ser subsanada mediante la regulación. Si la respuesta es afirmativa, resulta sencillo implementar la política de competencia, independientemente de la regulación; si la respuesta es negativa, debemos plantearnos cómo deberían combinarse regulación y política de competencia. Más específicamente, se tendría que considerar si la regulación y la política de competencia son herramientas complementarias o sustitutivas, y cómo deberían ser coordinadas.

Este artículo se organiza de la siguiente forma: en el apartado II se examinan las tendencias en el sector bancario frente a la crisis; en el III se revisa la tensión entre competencia y estabilidad en el sector bancario desde las perspectivas teórica y empírica; en el apartado IV se analiza si resulta posible eliminar la tensión entre competencia y estabilidad en el sector bancario; en el apartado V se examina la respuesta a la crisis de la política de competencia; y, por último, el apartado VI recoge las conclusiones.

II. Tendencias en el sector bancario y la crisis

El proceso de liberalización y desregulación en el sector bancario iniciado en la década de los años setenta en Estados Unidos estuvo acompañado por avances en la tecnología de la información, en el procesamiento de transacciones y en las técnicas de gestión y de cobertura de riesgo (por ejemplo, con el uso de instrumentos derivados y titulización). Han sido parte integral del proceso la liberalización de los movimientos internacionales de capitales y la reducción general de los costes de transporte y barreras al comercio. La estabilidad del período de regulación estricta reinante entre los años cuarenta y setenta, contrasta con el importante aumento en el número de quiebras y crisis que se produjeron en el período posterior, cuando se liberalizó el sector y se introdujo la competencia.³

Un entorno institucional pobre (por ejemplo, en relación al Estado de derecho y al cumplimiento de contratos) y una regulación inapropiada en el proceso de liberalización exacerbaban el desarrollo de las crisis.⁴ No obstante, la liberalización financiera ha contribuido, en general, al desarrollo financiero y al crecimiento

La liberalización ha resultado en un aumento de la competencia: los bancos están expuestos a la competencia directa de los mercados financieros y se ha desarrollado la desintermediación y la innovación financiera. A su vez, la integración del mercado ha contribuido a aumentar la competencia en la banca mayorista y de inversión. Los bancos están disminuyendo sus activos en comparación con los intermediarios financieros no bancarios en economías desarrolladas, aunque los activos bancarios no disminuyen respecto del total de activos financieros (véase Figura 1). De este modo, el proceso de liberalización ha provocado una enorme expansión de la intermediación financiera y que los activos financieros de los intermediarios hayan aumentado de un modo muy importante, expresados como porcentaje del PIB.⁵

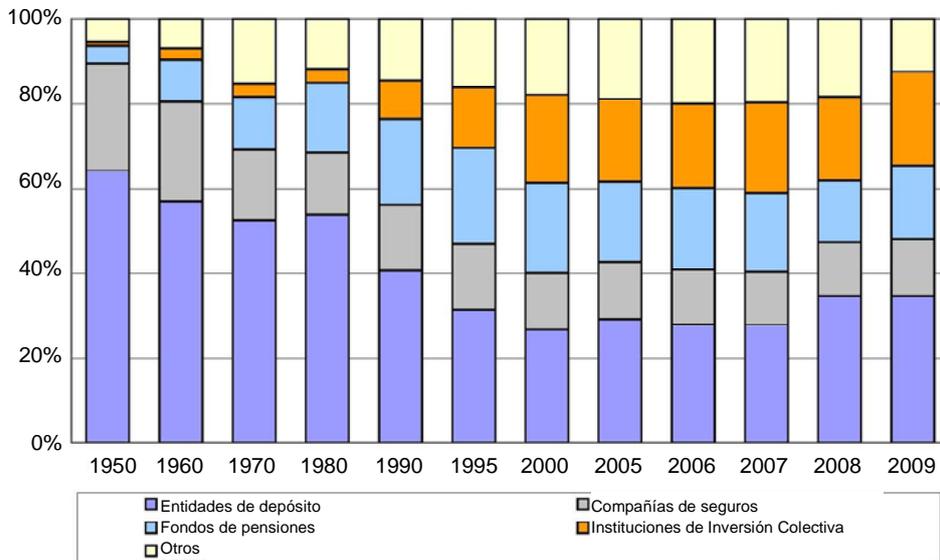
³ Véase Reinhart y Rogoff (2009).

⁴ Véase, por ejemplo, Demirgüç-Kunt y Detragiache (1998, 2001), y Caminal, Gual y Vives (1990) para el caso de España.

⁵ Véase Vives (2011a).

Figura 1a

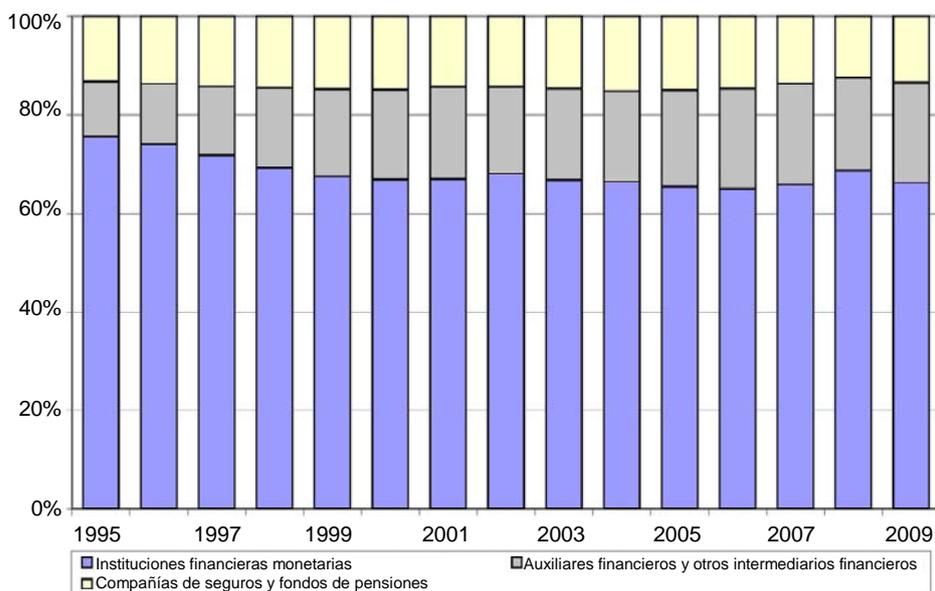
Distribución de los activos financieros en los EE.UU. entre los principales tipos de intermediarios financieros.



Fuente: Barth *et al.* (1997), y completado con el Flow of Fund Accounts, Board of Governors of the Federal Reserve System.⁶

Figura 1b

Distribución de los activos financieros en la eurozona (incluye bancos centrales)⁷ por tipo de intermediario financiero. Resultados no consolidados.



Fuente: Eurostat.

⁶ Balances no consolidados. La categoría Otros comprende: *Closed-end funds and Exchange-traded funds, ABS issuers, Finance companies, Mortgage companies, REITs, Brokers and dealers y Bankpersonal trusts and estates*. La categoría Entidades de depósito comprende: *Commercial banks, Savings institutions y Credit unions*.

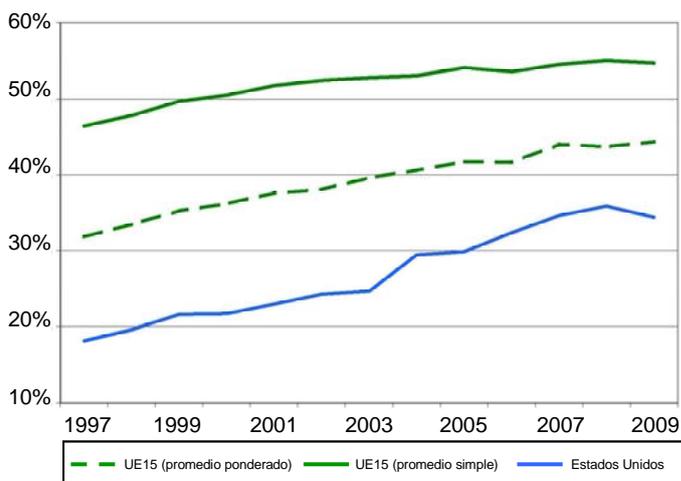
⁷ La serie de la eurozona no incluye Luxemburgo ni Irlanda (entre 1995 y 2000), Chipre (2008) ni Malta (2008).

Antes de la crisis financiera actual, la banca había evolucionado del negocio tradicional de recibir depósitos y conceder (y supervisar) préstamos, hacia la provisión de servicios a inversores (fondos de inversión, gestión de activos, asesoría y seguros) y empresas (consultoría, fusiones y adquisiciones, colocación de acciones y emisión de deuda, titulización y gestión de riesgo), y la realización de inversiones con fondos propios. El margen financiero perdió importancia en relación al negocio por comisiones, y de invertir en la red de sucursales se pasó a invertir en redes de comunicación, tecnología de la información y capital humano altamente especializado. Pasada la crisis, se ha vuelto a la banca tradicional, el margen financiero ha recobrado importancia y la participación bancaria en los activos financieros ha aumentado o se ha mantenido en relación con los niveles anteriores a la crisis.

La reestructuración del sector, tanto antes como después de la crisis, se realiza, en buena medida, mediante fusiones. Así, el número de bancos disminuyó, entre 1997 y 2007, tanto en Estados Unidos (22%) como en Europa (UE-15, 29%). En el caso europeo han sido numerosas las fusiones domésticas y, más recientemente, transfronterizas; en Estados Unidos las más numerosas han sido las fusiones interestatales. En 19 de los 27 mercados de la UE, el índice CR5 para los activos superaba el 50% en 2007. (Véase Figura 2).

Figura 2

Ratio CR5 para la Unión Europea (UE-15) y Estados Unidos. Cuota de las mayores instituciones de depósito como porcentaje de los activos totales⁸.

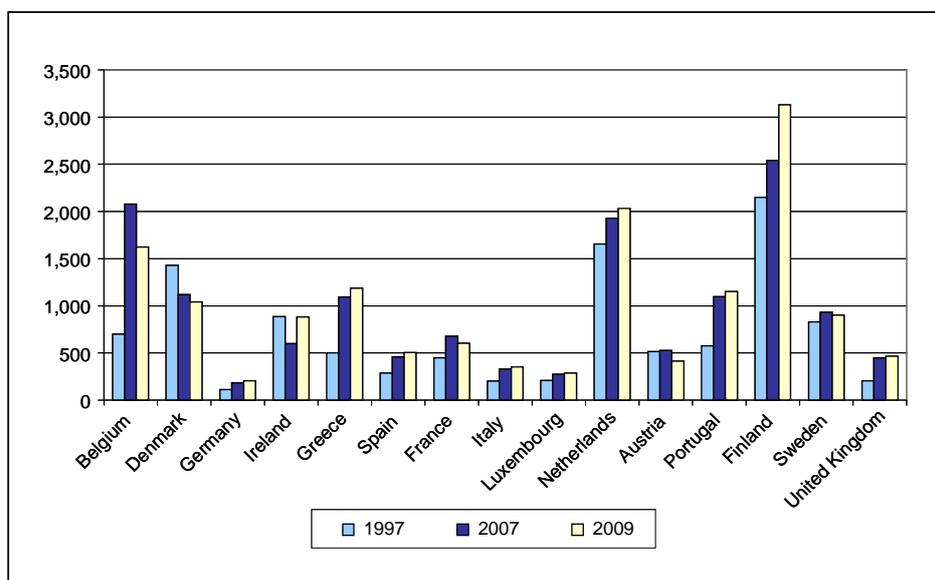


Fuente: BCE, FDIC y FED.

⁸ La fusión de Wells Fargo y Wachovia se contabiliza en 2008. Para Estados Unidos se usa como denominador los activos financieros de las instituciones de depósito.

Figura 3

Índice de Herfindahl de bancos en UE-15 (activos totales).



Fuente: ECB (2004, 2010).

En Estados Unidos, el índice CR-5 para los activos aumentó del 23%, en 2001, al 36%, en 2008, contrastando con un menor aumento en la UE-15: del 52% al 54,5% (promedio no ponderado) y del 37,6% al 44% (promedio ponderado). En la Figura 3 se puede apreciar cómo evolucionó el índice de Herfindahl para la concentración de activos en la UE antes y después de la crisis. Hasta el momento, la concentración a partir de la crisis ha aumentado en Alemania, Grecia, España, Italia, Holanda, Portugal, Finlandia y Reino Unido, y ha disminuido en Bélgica, Dinamarca, Francia, Austria y Suecia.

En resumen, la liberalización ha traído aparejado un aumento de la competencia entre los intermediarios financieros y una mayor incidencia de las crisis. Al mismo tiempo, la banca se ha transformado en un proveedor de servicios y la reestructuración ha tendido a incrementar la concentración agregada (pero no de manera homogénea en los mercados relevantes locales minoristas de los Estados Unidos y Europa). La crisis marca un regreso a la banca tradicional y una tendencia a una mayor concentración.

III. Competencia y estabilidad: teoría y evidencia

Los bancos son vulnerables a los pánicos por su elevado apalancamiento, desajuste de plazos de transformación y opacidad de activos, con consecuencias potencialmente sistémicas e importantes externalidades negativas para la economía. La fragilidad de un sistema bancario competitivo no regulado es típicamente excesiva⁹ y la regulación financiera trae aparejados efectos no deseados y fallos de la propia regulación. El más importante es el posible riesgo moral provocado por rescates a instituciones que amenazan quiebra. Tanto la teoría como la

⁹ Véase Matutes y Vives (1996, 2000) y Gale y Vives (2002).

evidencia empírica muestran que existe tensión entre el grado de competencia y la estabilidad del sistema bancario.

Las fuerzas en liza

La competencia reduce la ineficiencia productiva y mejora la asignación de recursos, al tiempo que promueve la innovación. Sin embargo, la competencia también puede aumentar la inestabilidad, de dos maneras: exacerbando el problema de coordinación de depositantes e inversores por el lado del pasivo bancario, y promoviendo pánicos y aumentando los incentivos para la asunción de riesgo por el lado del activo bancario, incrementando las probabilidades de quiebra.

Los pánicos pueden producirse independientemente del nivel de competencia, pero una mayor presión competitiva empeora el problema de coordinación de los inversores/depositantes y aumenta la probabilidad de una crisis, el rango de los fundamentales en los cuales la institución bancaria es solvente pero ilíquida, y el impacto de las malas noticias en los fundamentales. Esto sucede porque, al aumentar la intensidad de la competencia, aumenta la complementariedad estratégica de las acciones de inversores/depositantes en el banco, y la institución se vuelve más frágil.¹⁰ No obstante, esto no significa que se deba minimizar la presión competitiva, puesto que la probabilidad socialmente óptima de una crisis no es cero debido a su potencial efecto benéfico disciplinario.

En relación al activo, una vez alcanzado cierto umbral, el aumento en el nivel de la competencia tenderá a incrementar los incentivos para asumir riesgos y la probabilidad de la quiebra de bancos. Los bancos tienen un exceso de incentivos para asumir riesgos en presencia de responsabilidad limitada (para accionistas y ejecutivos) y riesgo moral (como riesgo no observable). Los incentivos se agudizan con el seguro de depósito insensible al riesgo y la presencia de costes sociales de la quiebra.¹¹ El problema es particularmente grave para los bancos que están cerca de la insolvencia.

La competencia intensa puede agravar el problema de la asunción excesiva de riesgo, porque los beneficios actúan como amortiguador y aumentan el valor de la entidad bancaria. El poder de mercado hace al banco más conservador.¹² Sin embargo, la competencia tiende a reducir los tipos que las empresas pagan por los préstamos y puede mejorar la calidad promedio de los solicitantes de préstamos y/o reducir la necesidad de racionamiento del crédito. Esto tiende a alinear la competencia y la estabilidad.¹³

En conclusión, a pesar de que la relación entre competencia y asunción de riesgo es compleja, parece plausible que, a partir de cierto umbral, un mayor nivel de competencia tenderá a aumentar los incentivos para la asunción de riesgo y la probabilidad de una quiebra bancaria. En todo caso, se puede controlar esta tendencia con una regulación y una supervisión adecuadas.

¹⁰ Véase Vives (2011b).

¹¹ Véase Matutes y Vives (2000).

¹² Véase Allen y Gale (2004).

¹³ Véase Caminal y Matutes (2002), Boyd y De Nicoló (2005), y Martínez-Miera y Repullo (2010).

Evidencia

La evidencia demuestra que una entidad bancaria valiosa reduce la asunción de riesgo¹⁴, y que la liberalización aumenta las posibilidades de crisis bancarias, aunque una regulación adecuada mitiga este efecto.¹⁵ Asimismo, la evidencia también señala una asociación positiva entre algunas medidas de competencia bancaria (como unas menores barreras a la entrada o la apertura a la entrada extranjera) y la estabilidad.¹⁶

Por otra parte, la relación entre concentración y estabilidad es compleja. Por un lado, un sistema bancario concentrado con unos pocos grandes bancos puede resultar más fácil de supervisar y los bancos podrían estar más diversificados. Pero, por otro lado, los grandes bancos serían «demasiado grandes para quebrar» (TBTF *-too big to fail-*), recibirían mayores subsidios y tendrían mayores incentivos para asumir más riesgo. Existe la evidencia de que los bancos más grandes, por lo general, están mejor diversificados pero también asumen más riesgos.¹⁷ Los grandes bancos suelen ser más complejos, más difíciles de supervisar y más interdependientes (lo cual aumenta el riesgo sistémico). Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la relación pertinente es entre la concentración en mercados relevantes y la competencia. Es más, existe una considerable evidencia de que una mayor concentración en los mercados de depósito y de préstamos es peor para los clientes y aumenta los costes.

¿Podemos aprender alguna lección de la crisis financiera de 2007-2008? Esta crisis afectó a bancos en países con distintos niveles de concentración y estructuras de mercado. Sistemas bancarios concentrados como los de Australia y Canadá han salido mejor parados de la crisis que sistemas no concentrados, como los de Estados Unidos y Alemania. Sin embargo, países con sistemas concentrados, como Bélgica, Holanda y Reino Unido (banca minorista), también tuvieron problemas. El alejamiento de la banca tradicional ha demostrado ser fuente de una mayor vulnerabilidad. Fueron aquellos bancos comerciales que menos dependían de fondos mayoristas los que mejor pudieron afrontar la crisis¹⁸. Además, no existe evidencia alguna de que determinados tipos de instituciones hayan sido más vulnerables que otras: sufrieron tanto los bancos de inversión como las compañías aseguradoras, los bancos universales y los bancos en Alemania y Reino Unido).

IV. La política de competencia y la regulación

Los bancos y los mercados financieros exhiben una amplia gama de fallos de mercado clásicos: externalidades (fragilidad con problemas de coordinación y contagio); información asimétrica (asunción excesiva de riesgo con problemas de agencia, riesgo moral y selección adversa); y poder de mercado. La regulación ha intentado proteger al sistema y al pequeño inversor y, más recientemente, la política de defensa de la competencia se ha desarrollado en el sector. El problema es que los instrumentos para preservar la estabilidad, como el prestamista de última

¹⁴ Véase Keeley (1990), Edwards y Mishkin (1995), Demsetz et al. (1996), Galloway et al. (1997), Saurina et al. (2007), y Salas y Saurina (2003).

¹⁵ Véase Demirgüç-Kunt y Detragiache (1998, 2001), y Dell'Ariccia et al. (2008).

¹⁶ Véase Beck et al. (2006) y Vives (2011a).

¹⁷ Véase Acharya et al. (2010).

¹⁸ Véase Ratnovski y Huang (2009).

instancia, el seguro de depósito y las políticas para entidades TBTF, provocan más distorsiones y agravan el problema de asunción excesiva de riesgo.

La introducción de competencia en el sistema bancario ha estado acompañada en el marco de Basilea II de políticas para controlar la asunción de riesgo a través de requisitos de capital, alentando a los bancos a que dependieran de sus propios modelos internos para evaluar y controlar el riesgo, e incluyendo requisitos de divulgación de información por parte de las entidades financieras con el fin de aumentar la transparencia y promover la disciplina de mercado. La función de los órganos de supervisión sería evaluar en qué medida los bancos ajustan su capital al riesgo asumido y estos últimos, por su parte, divulgarían información sobre su estructura de capital, sus prácticas contables, su exposición al riesgo y su adecuación de capital. En resumen, se consideraba que las exigencias de capital, junto con una supervisión adecuada y la disciplina de mercado eran los principales ingredientes para mantener un sistema bancario sólido.

La crisis desatada por los préstamos *subprime* es un testimonio del fracaso de los tres pilares del marco de Basilea II. La divulgación de información y la evaluación del riesgo han sido deficientes y la disciplina de mercado no ha resultado efectiva debido al seguro que ofrecen las políticas TBTF. A esto se le debe agregar el problema de riesgo moral colectivo cuando hay «demasiadas instituciones que pueden quebrar», puesto que cuando los riesgos de muchas instituciones están correlacionados, el banco central y/o el regulador se ven obligados a rescatar a los bancos con problemas.¹⁹ La regulación de capital no ha tenido en cuenta los efectos sistémicos, se han debilitado las exigencias de capital y se han eliminado las restricciones sobre las inversiones en respuesta a la presión de los bancos de inversión.

La supervisión ha permitido el desarrollo de un sistema bancario paralelo sin supervisión alguna. En el actual marco regulatorio, los bancos han conseguido asegurarse sin pagar las primas de riesgo correspondientes y esto ha promovido la asunción de riesgo.

En un mundo ideal se podría regular la tensión entre competencia y estabilidad ajustando la regulación para internalizar las externalidades a través de complejos mecanismos de seguro basados en el riesgo, procedimientos creíbles de liquidación y resolución, bonos convertibles contingentes, y requisitos de capital que corrigen la contribución de una institución financiera al riesgo sistémico.²⁰ En este contexto, la política de competencia debería simplemente maximizar la presión competitiva en el sector bancario. Si logramos eliminar los fallos del mercado producto de la información asimétrica y de las externalidades, aumentaremos el bienestar. El problema es que estamos en una situación de óptimo de segundo o tercer orden y difícilmente lograremos eliminar por completo los fallos del mercado producto de la información asimétrica y las externalidades. Dado que la crisis puso de manifiesto un enorme fallo regulatorio, es una buena idea concentrarse en la reforma de la regulación para que los bancos tengan los incentivos correctos. Pero, al mismo tiempo, la regulación puede aliviar la tensión entre competencia y estabilidad, pero no la puede eliminar. El diseño de una regulación óptima debe tener en cuenta la intensidad de la competencia, y así por ejemplo, los requisitos

¹⁹ Véase Farhi y Tirole (2011) y Acharya y Yorulmazer (2007).

²⁰ Véase Acharya et al. (2010). La Independent Commission on Banking (ICB) de Reino Unido ha recomendado una separación de las transacciones minoristas de las actividades de la banca de inversión, estableciendo la actividad bancaria minorista en filiales capitalizadas de forma separada (ICB [2011]). Esta medida estructural tiene el potencial necesario para aliviar la tensión entre competencia y estabilidad pero, aún en el contexto más optimista, no la eliminará.

de capital deberían tener en cuenta el grado de fricción en el mercado y la rivalidad entre los bancos, estableciendo unas exigencias mayores en las situaciones más competitivas.²¹

La tensión entre competencia y estabilidad seguramente persistirá y no parece prudente intentar eliminar por completo el poder del mercado en el sector bancario. Sin embargo, hay margen para mejorar tanto la estabilidad como la competencia con mejor regulación. Aun así, en un mundo donde la regulación de conducta es imperfecta, la regulación de la estructura de mercado puede ser beneficiosa. Vale la pena señalar que una estructura bancaria fragmentada no necesariamente será más segura, ya que puede estar sujeta al problema de riesgo moral colectivo cuando hay «demasiados bancos pequeños que pueden quebrar».

En todo caso, la competencia debería limitarse para aquellas instituciones al borde de la insolvencia, y ello debe hacerse con una rápida acción correctiva temprana apenas aparezcan señales de falta de capital.

V. La defensa de la competencia en una crisis

Con la crisis actual ha surgido el interrogante de qué debe hacerse en el caso de una crisis sistémica en la que hay una fuerte presión para estabilizar el sistema: compras de activos y sistemas de garantías (extensiones del seguro de depósito y garantías en el mercado interbancario y de fondos monetarios); inyecciones de capital; nacionalizaciones; y fusiones forzadas. Todo esto supone una distorsión importante en términos de riesgo moral, efectos a largo plazo en la estructura del mercado, protección a instituciones ineficientes, y generación de desigualdad de condiciones entre instituciones y países. Por ejemplo, las instituciones consideradas TBTF que reciben ayuda pueden terminar con un coste de capital inferior a las demás, no solo en el corto plazo, sino también en el largo plazo, a causa de la garantía implícita que obtienen.

La intervención pública, incluso con participación pública en el capital, ha sido necesaria para estabilizar el sistema. En algunas situaciones, las inyecciones de capital no fueron proporcionales a la participación pública en el mismo, en detrimento de las buenas prácticas de gobierno corporativo. Además, la participación pública en la propiedad está distorsionadora: el Gobierno está en ambos lados de la relación reguladora; priman los objetivos e incentivos políticos²² y, si no se somete a disciplina por la competencia, conduce a una menor competitividad del sistema bancario, ineficiencia y menor estabilidad financiera con una mayor exposición al riesgo y más pérdidas bancarias; elimina el mercado de control corporativo; crea desigualdad de condiciones entre instituciones (con garantías implícitas y explícitas); y termina generando una menor competencia y un desarrollo financiero inferior.²³

Cuando se interviene en una crisis, se deben combinar medidas de apoyo para evitar el contagio y proteger la estabilidad financiera, y el deseo de mantener una competencia vigorosa en el largo plazo. Las autoridades de la competencia deben estar atentas a las posibles distorsiones que afecten la esta (incluyendo la formación de estructuras de mercado que la obstaculicen).

²¹ Véase Matutes y Vives (2000) y Vives (2011b).

²² La evidencia presentada por Hau y Thum (2009) sobre la incompetencia de los Consejos de Administración de los bancos públicos alemanes vincula las pérdidas sufridas por la crisis con su falta de profesionalidad.

²³ Véase Barth, Caprio, y Levine (2004).

Cabe destacar que existe una importante diferencia entre la ayuda estatal brindada al sector bancario y la brindada a otros sectores: la ayuda a un banco suele generar una externalidad positiva a otros bancos, ya que limita la expansión de la crisis y protege al sistema del contagio. Si el banco en dificultades tiene un problema de solvencia, debe ser reestructurado y resulta necesaria una ayuda condicionada para que la competencia no se distorsione (con bancos «malos» que desplacen a los «buenos» en la provisión de servicios a los clientes).

En cuanto a las medidas a emplear, cabe la aplicación de medidas tanto estructurales (por ejemplo, desinversión de activos) como de conducta, para limitar las distorsiones en la competencia. Las medidas estructurales pueden contribuir a reducir el exceso de capacidad postcrisis del sector bancario acumulado durante el período de gran crecimiento del sector financiero en algunos países. El período de expansión con bajas tasas de interés ha generado la sobreexpansión bancaria a través del crédito, especialmente en aquellos países donde se produjo una burbuja en el mercado inmobiliario. Esto significa que deben reducirse el número de sucursales y el personal junto con el balance, aun si se normaliza el crédito (porque este se estabilizará por debajo de los niveles previos a la crisis de la burbuja).

El enfoque para limitar las distorsiones generadas por la ayuda estatal ha sido diferente en Estados Unidos y en la Unión Europea. En la UE, la autoridad de competencia ha jugado un papel activo para controlar las distorsiones originadas en las ayudas públicas porque tiene la capacidad de intervención en este sentido. Las herramientas regulatorias utilizadas han sido estructurales (reducciones del balance y desinversiones) y de conducta (restricciones sobre fijación de precios, publicidad y compensación para los empleados). Algunas medidas de la Comisión Europea en los casos ING, Northern Rock y RBS han tenido como objetivo minimizar las distorsiones competitivas de la ayuda, y otras para controlar el riesgo moral en el futuro. La función de la autoridad de la competencia es preservar la competencia, y no limitar el riesgo moral, que es función del regulador. Sin embargo, incluso las medidas para evitar distorsiones competitivas impactan en los incentivos ex ante, puesto que un banco sabe que la ayuda recibida en caso de problemas viene acompañada de restricciones. Un beneficio importante del control de las ayudas públicas en la UE es que limita los incentivos de los ejecutivos a asumir riesgos excesivos pensando en ser rescatados si las cosas salen mal. Al limitar el tamaño de una institución que quiebra una vez que recibe ayuda estatal, extiende el alcance de la política de competencia.

El activismo de la Comisión Europea plantea la cuestión del equilibrio competitivo en relación con los bancos estadounidenses que recibieron asistencia sin tener que hacer desinversiones. Estados Unidos considera que la cuestión de TBTF no es explícitamente un problema antimonopolio.²⁴ La Dodd-Frank Act (julio de 2010) introduce una versión suave de los límites a las operaciones de mercado por cuenta propia de los bancos y refuerza algunos límites sobre el tamaño (ampliando el Riegle-Neal Act [1994]).²⁵

La crisis ha forzado la fusión de instituciones que recibieron subsidios y garantías del Gobierno. Como resultado, algunas entidades establecidas y que sobrevivieron han aumentado su poder de mercado y tienen un menor coste de capital porque son consideradas TBTF. En España se creó el FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) para reforzar el capital de instituciones financieras con problemas y ayudar a reducir el exceso de capacidad mediante fusiones.

²⁴ Véase White (2009).

²⁵ Un banco puede exceder el máximo de depósitos con crecimiento interno. Sin embargo, los mercados relevantes desde el punto de vista de la competencia para el sector minorista y de las pymes son locales y no nacionales.

La política de fusiones afecta al grado de competencia y a los incentivos dinámicos. La adquisición de un banco en quiebra puede proporcionarle a una entidad establecida rentas monopolistas temporales, generando poder de mercado, pero bajo una conducta prudente, y esto resulta óptimo solo si se facilita la posterior entrada en el mercado.²⁶ Una política de fusiones debe mirar a largo plazo e, incluso en una situación de crisis, debe considerar el grado óptimo de concentración en la industria, los incentivos dinámicos para la prudencia de las entidades establecidas y la facilidad de entrada.

VI. Conclusiones

La competencia no es la responsable de la fragilidad del sistema bancario, pero la política de competencia debe reconocer la singularidad de los bancos de forma explícita, y no solo en una crisis. El análisis y la evidencia muestran la existencia de una tensión entre competencia y estabilidad en alguna medida, y la regulación puede aliviar dicha tensión, para lo cual su diseño debe tener en cuenta la intensidad de la competencia. Por ejemplo, los requisitos de capital deben ser acordes al grado de fricción y rivalidad en cada segmento del sector bancario, con requisitos más exigentes en las situaciones más competitivas. En el panorama actual, dados los fallos de la regulación expuestos en la crisis, hay espacio para mejorar tanto la estabilidad como la competencia con un diseño regulatorio adecuado y una mejor coordinación de la regulación y la política de competencia.

La política de fusiones en el sector bancario debería ser consistente intertemporalmente, recompensando la prudencia al tiempo que facilita la entrada. La cuestión de dejar un margen al poder de mercado o a la concentración en el sector bancario sigue siendo un tema abierto, al igual que cómo tratar a las instituciones TBTF. La credibilidad de la autoridad de competencia para imponer condiciones, una vez que una institución ha recibido ayuda, puede ser considerada un compromiso útil para afrontar el problema del TBTF. Los controles del tamaño resultan problemáticos porque la interconexión y la especialización de la línea de negocios son más importantes que el tamaño en lo que respecta al riesgo sistémico. La creación de un «anillo de protección» (*ring-fencing*) en torno a la banca minorista, con exigencias de capital específicas dentro del grupo, puede resultar útil para aliviar el problema del TBTF y, al mismo tiempo, permitir algunas economías de alcance en las actividades bancarias.

Se requiere una estrecha colaboración entre el regulador y la autoridad de competencia. Para ello, en primer lugar, se deben coordinar los requisitos regulatorios y la intensidad de la política de competencia. Los requisitos de capital deben reflejar la intensidad de la competencia en los diferentes segmentos de mercado; en segundo lugar, se debe elaborar un protocolo de colaboración entre el regulador y la autoridad de competencia, lo que es particularmente importante en una crisis.

El papel de la política de competencia en una crisis es mantener abiertos los mercados, controlar las distorsiones que resultan de los paquetes de rescate, favorecer la salida de las instituciones ineficientes y eliminar las barreras artificiales a la entrada. Además, la política de competencia también tendrá que jugar un papel más importante en el sector financiero a raíz de un posible largo período de regulación más estricto, lo cual puede resultar importante para garantizar que el sector financiero contribuya a la innovación y el crecimiento.

²⁶ Véase Perotti y Suárez (2002).

Referencias

Acharya, V. y T. Yorulmazer (2007), "Too Many to Fail – An Analysis of Time-inconsistency in Bank Closure Policies", *Journal of Financial Intermediation*, 16 (1): págs. 1-31.

Acharya, V., D. Gromb, y T. Yorulmazer (2010), "Imperfect Competition in the Interbank Market for Liquidity as a Rationale for Central Banking", Working paper FIN-09-031, New York University.

Allen, F. y D. Gale (2004), "Competition and Financial Stability", *Journal of Money, Credit and Banking*, 26 (3): págs. 453-480.

Barth, J., G. Caprio y G. Levine (2004), "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?" *Journal of Financial Intermediation*, 13 (2): págs. 205-248.

Barth, J. R., D. E. Nolle y T. N. Rice (1997), "Commercial Banking Structure, Regulation, and Performance: An International Comparison", Economic Working Paper 97-6, Washington, D.C., Office of the Comptroller of the Currency.

Bebchuk, L., A. Cohen y H. Spamann (2010), "The Wages of Failure: Executive Compensation at Bear Stearns and Lehman 2000-2008", *Yale Journal on Regulation*, 27 (2): págs. 257-282.

Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (2006), "Bank Concentration and Crises", *Journal of Banking and Finance*, 30 (5): págs. 1581-1603.

Berger, A. N. y T. H. Hannan (1998), "The efficiency cost of market power in the banking industry: a test of the quiet life and related hypotheses", *Review of Economics and Statistics*, 80 (3): págs. 454-465.

Boot, A. W. y S. Greenbaum (1993), "Bank Regulation, Reputation and Rents: Theory and Policy Implications", en C. Mayer y X. Vives (dirs.), *Capital Markets and Financial Intermediation*, Cambridge, MA, EE.UU.: Cambridge University Press.

Boyd, J. H., y G. de Nicoló (2005), "The Theory of Bank Risk-taking and Competition Revisited", *Journal of Finance*, 60 (3): págs. 1329-1343.

Caminal, R., J. Gual y X. Vives (1990), "Competition in Spanish Banking", *European Banking in the 1990's*, J. Dermine (dir.), Oxford, Basil Blackwell.

Caminal, R. y C. Matutes (2002), "Market Power and Banking Failures", *International Journal of Industrial Organization*, 20 (9): págs. 1341-1361.

Carletti, E. y X. Vives (2009), "Regulation and Competition Policy in Banking", *Competition Policy in the EU: Fifty Years On from the Treaty of Rome*, X. Vives (dir.), Oxford: Oxford University Press.

Degryse, H. y S. Ongena (2008), "Competition and Regulation in the Banking Sector: A Review of the Empirical Evidence on the Sources of Bank Rents", en *Handbook of Financial Intermediation and Banking*, A. Thakor y A. Boot (dirs.), Amsterdam: Elsevier.

Dell'ariccia, G., D. Igan y L. Laeven (2008), "Credit Booms and Lending Standards: Evidence from the Subprime Mortgage Market", International Monetary Fund (IMF) Working Paper # 08/106.

- Demirgüç-Kunt, A. y E. Detragiache (1998), “The Determinants of Banking Crises: Evidence from Developing and Developed Countries”, *IMF Staff Papers*, 45 (1): págs. 81-109.
- Demirgüç-Kunt, A. y E. Detragiache (2001), “Financial Liberalization and Financial Fragility”, *Financial Liberalization: How Far, How Fast?* G. Caprio, P. Honohan y J. Stiglitz (dirs.), Cambridge, MA, EE.UU.: Cambridge University Press.
- Demsetz, R., M. Saldenber y P. Strahan (1996), “Banks with Something to Lose: The Disciplinary Role of Franchise Value”, *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 2 (2): págs. 1-14.
- ECB (2004), *Report on EU banking structures*.
- ECB (2010), *Report on EU banking structures*.
- Edwards, F. y F. Mishkin (1995), “The Decline of Traditional Banking: Implications for Financial Stability and Regulatory Policy”, *Economic Policy Review*, 1 (2), págs. 37-45.
- Farhi, E. y J. Tirole (2011), “Collective Moral Hazard, Maturity Mismatch and Systemic Bailouts”, Mimeo.
- Gale, D. y X. Vives (2002), “Dollarization, Bailouts, and the Stability of the Banking System”, *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2): págs. 467-502.
- Galloway, T., W. Lee y D. Roden (1997), “Banks’ Changing Incentives and Opportunities for Risk Taking”, *Journal of Banking & Finance*, 21 (4): págs. 509-527.
- Hau, H. y M. Thum (2009), “The Subprime Crisis and Board (In-)Competence: Evidence Private vs. Public Banks in Germany”, *Economic Policy*, 24 (60): págs. 701-752.
- Independent Commission on Banking (2011), “Interim Report”, Abril.
- Keeley, M. (1990), “Deposit Insurance, Risk and Market Power in Banking”, *American Economic Review*, 80, págs. 1183-1200.
- Martinez-Miera, D. y R. Repullo (2010), “Does Competition Reduce the Risk of Bank Failure?”, *Review of Financial Studies*, 23 (10): págs. 3638-3664.
- Matutes, C. y X. Vives (2000), “Imperfect Competition, Risk Taking and Regulation in Banking”, *European Economic Review*, 44 (1): págs. 1-34.
- Perotti, E. y J. Suárez (2002), “Last Bank Standing: What Do I Gain if You Fail?”, *European Economic Review*, 46 (9): págs. 1599-1622.
- Ratnovski, L. y R. Huang (2009), “Why are Canadian Banks More Resilient?”, IMF Working Paper, 09/152.
- Reinhart, C. y K. Rogoff (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press, pág. 496.
- Salas, V. y J. Saurina (2003), “Deregulation, Market Power and Risk Behaviour in Spanish Banks”, *European Economic Review*, 47 (6): págs. 1061-1075.
- Saurina, J., G. Jiménez y J. López (2007), “How Does Competition Impact Bank Risk Taking?”, Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper #23.

Scherer, F. M. (2010), “A Perplexed Economist Confronts ‘Too Big to Fail’”, *European Journal of Comparative Economics*, 7 (2): págs. 267-284.

Vives, X. (2000), “Lessons from European Banking Liberalization and Integration”, *The Internationalization of Financial Services*, S. Claessens y M. Jansen (dirs.), Londres, R. U.: Kluwer Law International.

Vives, X. (2011a), “Competition and Stability in Banking”, *Monetary Policy under Financial Turbulence*, L. Céspedes, R. Chang y R. Saravia (dirs.), Santiago de Chile: Central Bank of Chile.

Vives, X. (2011b), “Strategic Complementarity, Fragility, and Regulation”, Mimeo.

Vives, X. (2011c), “Competition Policy in Banking”, de próxima publicación en *Oxford Review of Economic Policy*.

White, L. (2009), “Financial Regulation and the Current Crisis: A Guide for the Antitrust Community”, Mimeo.