



OF. ORD. FNE N°: 236 /

**EN LO PRINCIPAL:** Evacúa informe y formula requerimiento en contra de "Banco Santander Central Hispano", "Banco Santander" y "Banco Santiago"; **PRIMER OTROSÍ:** Acompaña expediente de investigación rol N° 188-99 FNE; **SEGUNDO OTROSÍ:** Solicita se decrete la reserva de los documentos que indica.

#### H. COMISION RESOLUTIVA:

**Francisco Fernández Fredes**, Fiscal Nacional Económico, con domicilio en Agustinas 853, piso 12°, Santiago, en autos rol N°579-99, a esa H. Comisión Resolutiva con el debido respeto digo:

Que, cumpliendo con lo resuelto por esa H. Comisión a fojas 13, vengo en evacuar el informe solicitado por SS. en relación con estos autos.

Que, asimismo, en ejercicio de las atribuciones que me confieren los artículos 17, letra a), y 27, letras a), b) y c), del texto vigente del Decreto Ley N° 211, de 1973, vengo en formular requerimiento en contra de "Banco Santander Central Hispano", en adelante también BSCH, representado por su gerente general don Gonzalo de la Presilla Arroyo-Casares, ambos domiciliados en Avda. Andrés Bello N°2777, piso 17°, Santiago; "Banco Santander", en adelante también Banco Santander Chile, representado por don Oscar von Chrismar Carvajal, ambos domiciliados en Bandera N°140, Santiago; y "Banco Santiago", representado por don Fernando Cañas Berkowitz, ambos domiciliados en Bandera N°201, piso 3°, Santiago; que, en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación expongo, solicito a esa H. Comisión se sirva acoger el presente requerimiento, en los términos expuestos en la parte petitoria de este escrito.

## I. ANTECEDENTES

1. Desde mediados de enero de 1999, la Fiscalía inició un seguimiento de la información de prensa relativo a la fusión, en España, de los Bancos Santander S.A. y Central Hispanoamericano S.A.. Lo anterior obedeció a que esta fusión tendría efectos en el mercado bancario chileno, al poseer estas entidades importantes participaciones en dos de los mayores bancos de nuestro país, como son el Banco Santander Chile y el Banco Santiago.

En efecto, el Banco Santander S.A. poseía, directa o indirectamente, un 86,36% del Banco Santander Chile y el Banco Central Hispanoamericano S.A., un 50% de la sociedad O'Higgins Central Hispanoamericano S.A., en conjunto con Quiñenco S.A., propietaria del 43,5% del total de las acciones del Banco Santiago. Este 43,5% representa, sin embargo, un 67,3% del capital accionario con derecho a voto, pues el Banco Central posee un 35,4% del capital accionario del Banco Santiago, pero sin derecho a voto.

2. Con fecha 13 de abril de 1999 y con ocasión de haber tomado conocimiento del hecho esencial comunicado a la Superintendencia de Valores y Seguros por Quiñenco S.A., en que informa su aceptación a la oferta del Banco Central Hispanoamericano S.A. por su participación en la sociedad O'Higgins Central Hispanoamericano S.A., el Fiscal suscrito dispuso la iniciación de una Investigación de Oficio para determinar los efectos en el mercado, el grado de concentración y otras actuaciones de los agentes involucrados.
3. Asimismo, con fecha 13 de abril de 1999, mediante el OF. ORD. N° 150, se solicitó un informe a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) respecto de los antecedentes que disponía sobre la materia, inquiriéndole sobre si la mencionada operación importaba necesariamente algún grado de fusión o asociación entre los Bancos Santander y Santiago, y sobre los efectos que una eventual fusión produciría en el mercado bancario.
4. Con fecha 15 de abril de 1999, se solicitó informe al Banco Central en los mismos términos indicados anteriormente para la SBIF.
5. El día 3 de mayo de 1999, el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras evacuó el informe solicitado, indicando lo siguiente:
  - La fusión acordada en España de los Bancos Santander S.A. y Central Hispanoamericano S.A., que ha dado origen al Banco Santander Central Hispano (BSCH), ha repercutido en Chile, pues el nuevo BSCH participa en los bancos Santander Chile y Santiago.
  - Para que el BSCH comprara la participación de Quiñenco S.A. debió pedir autorización (según lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Bancos) a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la cual fue otorgada con fecha 30 de abril de 1999. Para conceder esta autorización la Superintendencia tuvo en consideración el documento "Declaración de Intenciones" que formulara el BSCH, el cual se adjuntó.
  - Se anexan cifras de participación de los Bancos Santander y Santiago, tanto a nivel individual como agregado y tanto a nivel regional como para todo el país, en relación con los principales productos ofrecidos por las instituciones bancarias.

**REPÚBLICA DE CHILE  
FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA  
Agustinas N° 853, Piso 12  
Santiago**

- Se acompañan, asimismo antecedentes sobre solicitudes de fusiones bancarias en Canadá, que fueron estudiadas y rechazadas por el organismo encargado de la competencia (Competition Bureau) en ese país.
  - La Superintendencia de Bancos concluye su informe expresando que tanto la eventual fusión de ambos bancos, como el mantenerse separados pero con un controlador común, dan lugar a una situación no deseada, con problemas de posiciones dominantes y eventuales inestabilidades del mercado, derivándose de ello posibles obstáculos a la libre competencia.
6. En el documento denominado "Declaración de Intenciones", indicado en el punto anterior, el BSCH declara lo siguiente :
- Que renuncia a la fusión del Banco Santander Chile y el Banco Santiago.
  - Que informará, a lo menos trimestralmente, sobre el avance que exista en procurar reducir su cuota de mercado, sin perjudicar a los accionistas minoritarios de ambos bancos.
  - Que no propiciará decisiones que impliquen reducciones masivas de personal en cuanto accionista controlador de ambos bancos.
  - Que la dirección y la gestión de los bancos Santander Chile y Santiago se realizarán en forma independiente y separada.
7. Con fecha 5 de mayo de 1999, los abogados Ramón Briones y Hernán Bosselin solicitaron una investigación a la Fiscalía Nacional Económica respecto de la integración horizontal que se estaría estableciendo en el mercado bancario chileno, al controlar el BSCH los bancos Santander Chile y Santiago, y requirieron la venta de uno de estos bancos.
8. Con fecha 7 de mayo de 1999, los abogados Ramón Briones y Hernán Bosselin solicitaron una medida precautoria a la Fiscalía Nacional Económica, que buscaba detener cualquier aumento accionario del BSCH en el Banco Santiago mientras se efectuaba la investigación y requerir la designación de directores independientes, esto es, que no representen los intereses del BSCH en los bancos Santander Chile y Santiago.
9. El día 17 de mayo de 1999, la Fiscalía tomó conocimiento del acuerdo suscrito entre el Banco Central y el BSCH, por lo que se reiteró al Banco Central el oficio enviado el 15 de abril, solicitando, además, se acompañaran los antecedentes y acuerdos relativos a su participación en el Banco Santiago.

El acuerdo mencionado contemplaba :

- Una opción de venta de las acciones que posee el Banco Central en el Banco Santiago al BSCH, a un precio y por un período determinados.
- Una opción de compra por parte del BSCH de las acciones que el Banco Central posee en el Banco Santiago, a un precio y por un período determinados, sin perjuicio de la posibilidad del Banco Central de vender sus acciones en oferta pública nacional y/o internacional.

REPÚBLICA DE CHILE  
FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA  
Agustinas N° 853, Piso 12  
Santiago

- Un compromiso por parte del BSCH según el cual, si acuerda aceptar una oferta de compra de las acciones que posee en el Banco Santiago, la oferta deberá incluir las acciones que posee el Banco Central, y si realiza una oferta de venta, deberá ofrecer participar al Banco Central en igualdad de condiciones.

Además se solicitó a la SBIF la nómina de nombres de los directores de los bancos Santiago y Santander Chile, así como de sus suplentes.

El mismo 17 de mayo, los abogados Ramón Briones y Hernán Bosselin ampliaron su denuncia de fecha 7 de mayo, en mérito del acuerdo alcanzado entre el BSCH y el Banco Central, solicitando que dicho acuerdo quedara en suspenso mientras se tramitaba la causa.

10. Con fecha 18 de mayo de 1999, la SBIF adjuntó los nombres de los directores y sus suplentes de los bancos Santiago y Santander Chile.
11. Con fecha 20 de mayo de 1999, la SBIF adjuntó los nuevos nombres de los directores del Banco Santiago y de sus suplentes.
12. Con fecha 20 de mayo de 1999, se recibió una carta del Presidente del Banco Central y un oficio, también suscrito por él, en respuesta a nuestras solicitudes de informe. En la carta se indica que, según la interpretación del Banco Central, le es imposible entregar el acuerdo alcanzado con el BSCH a la Fiscalía Nacional Económica, sugiriendo solicitar directamente al BSCH copia del Acuerdo suscrito con ellos.

En el oficio, se señala que el tema es de competencia exclusiva de la Superintendencia de Bancos, se resume el contenido del oficio remitido por el Banco Central a la Superintendencia dándole su opinión negativa a la eventual fusión por razones de política monetaria, se adjunta el comunicado de prensa que da cuenta del acuerdo y, finalmente, amparados en su obligación de reserva (artículo 66 de la Ley Orgánica del Banco Central), se indica que el Banco Central está impedido de entregar los antecedentes específicos solicitados por esta Fiscalía.

13. El mismo día 20 de mayo de 1999 se comunica al Fiscal una resolución de la H. Comisión Resolutiva que dispone que el Fiscal Nacional Económico informe al tenor de una presentación de los abogados señores Briones y Bosselin en que solicitan una investigación de oficio respecto del control del BSCH sobre los bancos Santander Chile y Santiago, además de las medidas precautorias consistentes en ordenar que el BSCH esté impedido de aumentar su poder accionario en el Banco Santiago, disponer que el BSCH deba designar directores independientes en los bancos Santander Chile y Santiago; y dejar en suspenso el acuerdo entre el BSCH y el Banco Central.
14. Con fecha 28 de mayo de 1999, se recibió copia de una nota dirigida al Presidente del Banco Central por parte de los sindicatos del Banco Santiago, en la que reclaman por el acuerdo suscrito con el BSCH.
15. El día 2 de junio de 1999, el Fiscal del Banco Central remitió una copia del acuerdo suscrito entre el BSCH y el Banco Central.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA**  
**Agustinas N° 853, Piso 12**  
**Santiago**

- 16. Con fecha 7 de junio de 1999, se solicita a la SBIF complementar los antecedentes remitidos anteriormente con aquellos relativos a los nuevos acontecimientos del mercado.
- 17. Con fecha 8 de junio de 1999, el BSCH, representado por el abogado Sr. Waldo Ortúzar, remite copia de una serie de antecedentes relativos a sus operaciones en Chile, incluyendo el acuerdo suscrito con el Banco Central y la declaración de intenciones presentada a la SBIF.
- 18. Con fecha 9 de junio de 1999, la SBIF envía nuevos antecedentes, entre los cuales destacan el texto del oficio que contiene la opinión del Banco Central a la SBIF con ocasión de la autorización solicitada por el BSCH a que se alude en el punto 5 y la exposición del Sr. Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras ante la Comisión de Hacienda del H. Senado.

La opinión del Banco Central respecto de una posible fusión entre el Banco Santander Chile y el Banco Santiago se resume en los siguientes términos :

- El Banco Central carece de facultades legales expresas para autorizar o rechazar la fusión de empresas bancarias.
- La SBIF está investida de las facultades legales para rechazar cualquier fusión que dé origen a una entidad financiera que, por su magnitud, esté en condiciones de adoptar prácticas o políticas que puedan producir efectos negativos en la solvencia de otras instituciones financieras sometidas a su control.
- Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de lo que puedan estimar las autoridades encargadas de velar por la libre competencia.
- Desde un punto de vista económico y financiero, se estima que no es aconsejable la eventual fusión de los bancos Santiago y Santander Chile.

19. El día 10 de junio de 1999, se reciben los antecedentes que el Sr. Senador Alejandro Foxley, Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado, tuvo a bien enviar a la Fiscalía, estimando que podían ser de utilidad para nuestro trabajo.

20. Con fecha día 11 de junio de 1999, se recibió la solicitud de los señores abogados Briones y Bosselin de formular urgentemente un requerimiento ante la H. Comisión Resolutiva en orden a que el BSCH vendiera, en un plazo de tres meses, su participación correspondiente a la compra realizada a Quiñenco S.A. y dejara sin efecto el acuerdo entre el BSCH y el Banco Central indicado en el punto 9 de estos antecedentes.

21. Con fecha 21 de junio de 1999, se requirió las observaciones que consideraran pertinentes a 14 bancos respecto de los efectos en el mercado de productos y servicios de los bancos, considerando la situación actual y futura, del control simultáneo del Banco Santiago y Banco Santander por parte del BSCH.

22. Entre el 24 de junio y el 14 de julio de 1999, los bancos respondieron a la solicitud de observaciones de la Fiscalía con posiciones diversas, en que la gran mayoría no percibía ningún problema al control simultáneo del BSCH en los bancos Santander Chile y Santiago. Sin embargo, también se opinaba que era necesaria la intervención por parte del Estado, por el grado de concentración alcanzado por estas instituciones.

23. Con fecha 2 de julio de 1999, el BSCH, representado por el abogado Sr. Waldo Ortúzar, remite copia de la presentación efectuada a la Comisión de Hacienda del H. Senado por Dn. Marcial Portela, Director General del BSCH, relativa a la presencia de dicho banco en Chile.
24. La Fiscalía Nacional Económica mantuvo en observación el mercado bancario, en particular las actuaciones de la SBIF en orden a hacer cumplir los compromisos asumidos por el BSCH ante esa institución, por lo que con fecha 19 de noviembre de 1999 se solicitó informar respecto de las conclusiones de la fiscalización efectuada por ese organismo al BSCH, según la información de prensa disponible.
25. Con fecha 26 de noviembre de 1999, el Sr. Superintendente de Bancos respondió a la Fiscalía, concluyendo que, a esa fecha, se había dado cumplimiento al compromiso de independencia y autonomía de gestión contraído por el BSCH.
26. Con fecha 6 de diciembre de 1999, se ofició nuevamente a la SBIF para solicitar se informaran las participaciones de mercado, individuales y en conjunto, de diferentes productos de los bancos Santander-Santiago y De Chile-Edwards, dada la información disponible respecto de posibles fusiones.
27. Con fecha 15 de diciembre de 1999, el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras responde el oficio de 6 de diciembre de esta Fiscalía, indicando que tiene información disponible sólo hasta octubre de 1999 y enviando lo solicitado.
28. Con fecha 22 de febrero de 2000, se ofició nuevamente a la SBIF para solicitar se indicaran las participaciones de mercado, individuales y en conjunto, de diferentes productos de los bancos Santander-Santiago. Además se solicitó el informe de desconcentración que, según información de prensa, había hecho llegar el BSCH a la SBIF.
29. Con fecha 25 de febrero de 2000, se ofició a la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras solicitando remitir un estudio que, según información de prensa, esa entidad estaría distribuyendo entre autoridades y parlamentarios.
30. El mismo 25 de febrero, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras envió un documento sobre la concentración bancaria, cuyas conclusiones se resumen a continuación:
- La Ley General de Bancos contempla diversas disposiciones que resguardan la estabilidad del sistema financiero.
  - Son la Fiscalía Nacional Económica y las Comisiones Preventivas y Resolutiva, las que deben velar por la libre competencia .
  - Mayor concentración no implica prácticas anticompetitivas.
  - Mayor concentración no implica mayor riesgo sistémico.
  - Mayor concentración no implica menor efectividad de la política monetaria.
31. Con fecha 6 de marzo de 2000, la SBIF responde el oficio del 22 de febrero de la Fiscalía, informando las participaciones de mercado, individuales y en conjunto, de diferentes productos de los bancos Santander y Santiago.

Asimismo se remite el informe sobre desconcentración entregado a esa entidad por el BSCH el 28 de febrero de 2000.

32. Finalmente, con fecha 20 de abril de 2000, se pidió a la SBIF actualizar las participaciones de mercado, individuales y en conjunto, de diferentes productos de los bancos Santander-Santiago, además de darnos a conocer el último informe sobre desconcentración entregado a esa entidad por el BSCH.
33. Por otra parte, la Fiscalía Nacional Económica recopiló una gran cantidad de información relativa a la experiencia de otros países en este tema y acerca de estudios realizados al respecto en nuestro país.

## II. ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN DE INTENCIONES EFECTUADA POR EL BSCH

Tal como se indicó anteriormente, antes de solicitar la autorización para comprar las acciones de Quiñenco S.A. en la sociedad O'Higgins Central Hispanoamericano S.A., el BSCH realizó una declaración de intenciones a la SBIF. A continuación se analiza, desde el punto de vista de la libre competencia, los contenidos básicos de dicha declaración. Para ello, primero se transcribe cada enunciado básico de la declaración, para luego realizar los correspondientes comentarios.

- (A) *El BSCH renuncia a la fusión de BS Chile (Banco Santander Chile) y BSTGO (Banco de Santiago), porque las autoridades consideran dicha fusión como inconveniente para la estabilidad del sistema bancario chileno.*

Es un hecho cierto que el tema de las fusiones bancarias o de la toma de control de dos o más bancos por un mismo operador debe ser analizado desde tres puntos de vista: el de la estabilidad del sistema financiero, el relativo a la efectividad de la política monetaria y el de la competencia en el sector bancario. La institucionalidad de nuestro país reconoce la existencia de distintos organismos competentes para resguardar los objetivos anteriores. Es así como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) resguarda la estabilidad del sistema financiero, el Banco Central la efectividad de la política monetaria y la Fiscalía Nacional Económica la competencia en el sistema económico.

Por tanto, al hacer un análisis del enunciado transcrito no se tienen objeciones desde el punto de vista de la libre competencia. Es claro que este compromiso del BSCH está basado en consideraciones que escapan a los organismos de la libre competencia y que tienen relación con la estabilidad del sistema bancario, materia de incumbencia exclusiva de la SBIF.

- (B) *Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo (A) precedente, el BSCH informará, a lo menos trimestralmente, a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre el avance que exista en procurar que su cuota de mercado en Chile se reduzca, sin que ello pueda significar un perjuicio para los accionistas minoritarios de BSTGO y BS Chile.*

Esta cláusula puede significar dos cosas : que se reducirá la cuota de mercado o que no se aumentará. En cualquiera de ambas interpretaciones esta cláusula no es consistente con la idea de entidades compitiendo en el mercado.

El objetivo natural de una empresa es el aumento de valor de su patrimonio. Esto se refleja, en general, en el aumento del valor bursátil de la misma, lo cual beneficia directamente a sus accionistas. El valor bursátil dependerá, entre otras variables, de la política de comercialización de la empresa. Lo anterior significa que si agrega valor tener mayor participación de mercado, resulta un deber para los administradores de una empresa tratar de aumentar su participación de mercado, beneficiando así a los accionistas.

Es un hecho que los bancos se esfuerzan por aumentar su colocaciones, las cuales constituyen una medida de participación de mercado. Por tanto, no es propio de una institución financiera comprometerse a reducir su cuota de mercado, sin afectar a los accionistas. Esto nos lleva a concluir que la cláusula significa un compromiso de no aumentar la cuota de mercado.

Al respecto cabe formularse algunas preguntas:

- ¿Podrá el Banco Santander Chile o el Banco Santiago promocionar un nuevo producto o profundizar la comercialización de uno existente? La respuesta debiera ser no, pues esta política sería contradictoria con el compromiso asumido al aumentar su participación de mercado.
- Si el Banco Santander Chile aumenta su participación de mercado, ¿deberá bajarla el Banco Santiago o viceversa? La respuesta debiera ser sí, pues de lo contrario no se cumpliría el compromiso de mantener su participación de mercado.
- ¿Cómo es posible que un agente económico abandone la naturaleza misma de su misión?

Resulta extraordinariamente difícil de entender que accionistas minoritarios puedan estar de acuerdo con este tipo de compromiso. Esto nos lleva a dos posibles deducciones : que el compromiso no se va a cumplir o este compromiso tiende a impedir la libre competencia.

Respecto de que el compromiso no se cumpliera, existen todas las señales de que el BSCH respetará la declaración de intenciones formulada ante la autoridad competente. Así lo indican todas las declaraciones de prensa efectuadas por Marcial Portela, director general del Banco Santander Central Hispano y primer vicepresidente del Banco Santiago.

Debido a lo anterior, sólo es posible deducir que la cláusula en comento tiende a impedir la libre competencia de dos de los principales bancos del mercado bancario chileno.

- (C) *El BSCH, en tanto en cuanto accionista controlador de ambos bancos, no propiciará decisiones que impliquen reducciones masivas de personal. No se contempla dentro de las anteriores decisiones aquellas que se implementen por BS Chile y BSTGO y que serían adoptadas por cualquiera otra entidad financiera del sistema chileno, encaminadas a obtener ratios de eficiencia óptimos y competitivos y en definitiva a aumentar valor de las entidades para sus accionistas.*

Dado que la materia de gestión interna de una entidad no es competencia de la Fiscalía Nacional Económica, no resulta pertinente efectuar comentarios a esta cláusula.

(D) *BSTGO y BS Chile serán bancos cuya alta dirección y gestión se realizará en forma totalmente independiente y separada.*

*BSTGO y BS Chile actuarán en el mercado entre sí y con terceros como entidades autónomas, cuidando no afectar la libre competencia y buscando la optimización de sus resultados individuales y de su respectiva solvencia.*

Respecto de esta cláusula cabe comentar dos aspectos. En primer lugar, resulta difícil de creer que sea posible efectuar una administración totalmente independiente de los bancos Santander Chile y Santiago en el largo plazo. De hecho, en alguna instancia de la toma de decisiones respecto de las inversiones que mantiene el BSCH en Chile, necesariamente se producirá una convergencia de información que redundará en decisiones que maximicen el valor del BSCH. Esto es de toda lógica económica.

Por una parte, resulta lógico que el controlador de un banco quiera administrar su patrimonio con gente de su confianza. Por otra, esa gente de confianza deberá maximizar el valor de la entidad que la designó. Por consiguiente, tanto a nivel de decisiones como de información no resulta posible concebir administraciones totalmente independientes.

Para sostener lo anterior basta un ejemplo. El Sr. Marcial Portela es director general del Banco Santander Central Hispano y primer vicepresidente del Banco Santiago. Es claro que ha sido nombrado director del Banco Santiago por los dueños del BSCH. Entonces, cabe la pregunta : ¿privilegiarán el Sr. Portela y los demás directores del controlador decisiones que maximicen el valor del Banco Santiago o del BSCH ante alternativas excluyentes? La lógica económica indica que debieran maximizar el valor del BSCH. Esta situación es típica en el caso de instituciones que compiten horizontalmente en un mercado.

Al respecto no resulta menor que el BSCH tenga una participación de 86,36% del Banco Santander Chile y de 43,5% del Banco Santiago bajo niveles similares de activos. Esto significa que ante decisiones alternativas que involucren a estos bancos, necesariamente el BSCH privilegiará al Banco Santander Chile.

Además, en la medida que dos entidades operen bajo el mismo dueño existe un peligro potencial de que se produzca un acuerdo horizontal "explícito" o "implícito", especialmente cuando el controlador no está bajo la supervisión de la entidad reguladora que vela por la competencia, como es el caso del BSCH, con los consecuentes efectos sobre la competencia.

Respecto del tema de la información, la jurisprudencia de la H. Comisión Resolutiva muestra que se ha considerado contrario a la libre competencia que un competidor conozca la información estratégica de otro, por efecto de condiciones de propiedad o contractuales. Un ejemplo de ello los constituye la medida precautoria adoptada en la Resolución N° 558, que suspendió la entrega de información por parte de Embotelladoras Chilenas Unidas S.A. a The Coca Cola Company, debido a que ambas compañías son competidoras en el mercado de las bebidas gaseosas.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA**  
 Agustinas N° 853, Piso 12  
 Santiago

En ese sentido, no parece sustentable en el largo plazo que los Bancos Santiago y Santander Chile estén controlados por el BSCH. Esto significa que el compromiso de administración independiente asumido por el BSCH con la SBIF sólo resulta aceptable como una medida transitoria.

El otro aspecto a comentar respecto de esta cláusula es que resulta contradictoria con la cláusula (B). Si el segundo párrafo de esta cláusula se cumple, en el sentido de que los bancos Santiago y Santander Chile actuarán como entidades autónomas, optimizando sus resultados individuales, ¿cómo es posible que el BSCH se comprometa a reducir o mantener su cuota de mercado? Si realmente los bancos Santander Chile y Santiago compiten entre sí y con otros, tratarán de ganar participación de mercado y ninguna entidad externa puede impedir su desarrollo. Por tanto, la cláusula (D) es incongruente con la cláusula (B).

### **III. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS SOLICITADAS A LA H. COMISIÓN RESOLUTIVA POR LOS SRES. ABOGADOS R. BRIONES Y H. BOSSELIN**

Las medidas solicitadas a la H. Comisión Resolutiva por los abogados Sres. Ramón Briones Espinosa y Hernán Bosselin Correa en su escrito del 18 de mayo de 1999 son :

1. Efectuar una investigación de oficio que ordene que el BSCH debe vender a un tercero una de las dos instituciones que posee en Chile, siguiendo la tendencia que se estableció por los órganos antimonopólicos chilenos con relación a Telefónica de España frente a sus inversiones en CTC y ENTEL.
2. Ordenar que el Banco BSCH estará impedido de efectuar aumento de su poder accionario en el Banco Santiago por vías directas o indirectas, mientras se define la situación relacionada con la investigación que el señor Fiscal está realizando.
3. Que el BSCH deberá designar en el intertanto directores independientes, esto es, designar personas que no representen sus intereses, en uno de los bancos que hoy día controlan, esto es el Banco Santander Chile o el Banco de Santiago.
4. Que el acuerdo suscrito entre el BSCH y el Banco Central, quedará en suspenso mientras se tramita el requerimiento que deberá plantear el suscrito.

Respecto de las medidas solicitadas, esta Fiscalía informa lo siguiente :

- Como consecuencia del presente requerimiento, necesariamente la H. Comisión deberá realizar una investigación sobre la situación de control por parte del BSCH en los bancos Santiago y Santander Chile y su influencia en la libre competencia del mercado bancario chileno. Por tanto, no resulta oportuna la primera parte de lo solicitado en el punto 1 anterior.
- Dado el estado de la investigación y el análisis desarrollado hasta ahora por la Fiscalía Nacional Económica, no resulta posible concluir que sea necesaria la

REPÚBLICA DE CHILE  
FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA  
Agustinas N° 853, Piso 12  
Santiago

venta obligatoria de un banco por parte del BSCH, según se solicita en la segunda parte del punto 1 anterior.

- Considerando que el BSCH es actualmente controlador del Banco Santiago y que un aumento de participación accionaria en dicho banco no afecta por sí mismo la competencia en el mercado bancario, no resulta razonable que se acojan las medidas precautorias solicitadas en los puntos 2 y 4 anteriores.
- En relación con lo solicitado en el punto 3, parece de toda lógica, y resulta consustancial al derecho de dominio de las acciones de cualquiera sociedad, que una entidad comercial designe personas de su confianza como directores. La situación de independencia ha sido definida por la H. Comisión Resolutiva en otra causa, mediante la Resolución N° 544, del 16 de junio de 1999, en el sentido de que no es posible desempeñar simultáneamente y por la misma persona cargos, trabajos o actividades en dos o más empresas que compiten entre sí, cuestión que asume la declaración de intenciones del BSCH. Además, la situación de independencia está tratada explícitamente en el número 7 del artículo 49 de la Ley General de Bancos.

#### IV. ANÁLISIS ECONÓMICO

##### 1. Indicadores de concentración bancaria

El primer elemento a considerar para el análisis de una fusión o toma de control, aunque obviamente no el único, es el grado de concentración de una industria. Al respecto, la información a diciembre de 1999 señala que el Banco Santiago participa con un 16% de las colocaciones totales del país, siendo el banco líder en este indicador, y el Banco Santander Chile participa con un 12%, ubicándose en el tercer lugar, muy cerca del segundo lugar que ocupa el Banco del Estado y del cuarto que ocupa el Banco de Chile. Así, es un hecho evidente que los Bancos Santiago y Santander Chile son dos de las instituciones bancarias más relevantes del país y que cualquier tipo de actuación conjunta en el mercado los situaría en una clara posición dominante.

Para situar en contexto la concentración que alcanzaría la industria con el control conjunto o fusión de los bancos bajo estudio, se puede recurrir a las "directrices sobre fusiones" (merger guidelines) que utiliza la Federal Trade Commission de Estados Unidos. De acuerdo a estas directrices, una fusión podría presentar inconvenientes, y por lo tanto debiera ser investigada, si la concentración post-fusión, definida por el índice Herfindahl-Hirschman (suma de cuadrados de las participaciones de las firmas de la industria), es mayor que 1000 y el aumento del índice causado por la fusión es mayor que 100. En nuestro caso bajo estudio, si se suman las participaciones de ambos bancos se alcanza un índice superior a 1300 y el cambio en el índice es cercano a 400. Incluso al suponer que con la fusión el nuevo banco puede perder un 4% de participación, el índice casi alcanza 1200 y el aumento es superior a 200. Por lo tanto, de acuerdo a estas directrices se puede afirmar que el control conjunto o la fusión de los bancos bajo estudio podría presentar problemas para la competencia.

Haciendo una desagregación por regiones, se puede constatar que la significativa concentración está presente en todo el país. En efecto, la participación conjunta

REPÚBLICA DE CHILE  
FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA  
Agustinas N° 853, Piso 12  
Santiago

de ambos bancos en las colocaciones es en todas las regiones mayor a 23%, siendo en 9 de ellas mayor a 30%.

Asimismo, haciendo una desagregación por número de deudores en los distintos rangos de colocaciones, se aprecia que la participación conjunta de los bancos investigados es especialmente relevante en el tramo 1.000 UF – 10.000 UF, donde concentran el 35% de los deudores del país, equivalente a 61.000 deudores. Presumiblemente, en este rango de deuda se encuentran mayoritariamente los deudores hipotecarios y las PYMEs. La participación conjunta de ambos bancos también es especialmente relevante en el tramo de pequeños deudores -con créditos hasta 50 UF-, donde captan el 24% de ese segmento, que equivale a 550.000 deudores. En consecuencia, los bancos bajo estudio tienen participaciones relevantes en grupos masivos de deudores, particularmente sensibles a eventuales variaciones del mercado, considerando que ellos no poseen acceso expedito a otras fuentes de financiamiento. Finalmente, se puede constatar que ambos bancos dan servicio al 23% de los deudores del país, que en número de deudores corresponde a 890.000.

Una tercera desagregación relevante es por tipo de colocación. Aquí nuevamente se puede observar que la significativa concentración que se alcanzaría con la unión de ambos bancos no afecta sólo a algunos segmentos, sino que abarca todos los tipos de colocación. En efecto, en créditos de consumo ambos bancos alcanzarían un 29%, en créditos hipotecarios un 27% y en créditos comerciales un 28%.

En Estados Unidos, las directrices sobre fusiones recién mencionadas, que se aplican a todas las industrias, son complementadas por la Bank Holding Company Act en el caso de fusiones bancarias, según la cual se deben establecer algunos límites específicos a la concentración de depósitos. Estas normas complementarias consideran preocupante que un banco concentre más del 30% de los depósitos de algún estado o más del 10% a nivel nacional. En Chile, la suma de los depósitos de los bancos investigados concentra el 26% del total del país y sobrepasa el 30% en 2 regiones. Así, con este criterio surge un cuestionamiento adicional al control conjunto y a la fusión de los bancos bajo estudio.

La experiencia canadiense en la materia también provee umbrales de concentración que pueden utilizarse como referencia. Una vez que la institución encargada de velar por la libre competencia, el Competition Bureau, ha definido los productos y los mercados geográficos relevantes, se verifica si las participaciones sobrepasan los siguientes umbrales: a) 35% de participación conjunta de los bancos que solicitan la fusión, o b) 65% de participación conjunta de los cuatro mayores bancos y 10% de participación de los bancos que solicitan la fusión. De ser así, se da comienzo a una investigación acuciosa que considera variables tales como las barreras a la entrada, la existencia de competidores relevantes y la presencia de economías de escala.<sup>1</sup>

Si se aplican estos umbrales de concentración al caso chileno, indudablemente surgirá la recomendación de investigar a los bancos bajo estudio. A modo de ejemplos, en tres regiones del país la participación conjunta en las colocaciones supera el 35% y a nivel nacional tienen una participación conjunta de 37% en tarjetas de crédito.

<sup>1</sup> Estos criterios llevaron al Competition Bureau a oponerse en 1998 a las fusiones entre el Royal Bank of Canada y el Bank of Montreal, por un lado, y entre el Toronto Dominion Bank y el Canadian Imperial Bank of Commerce, por otro.

## 2) Relación entre concentración y precios

Es evidente que desde la perspectiva de competencia no es suficiente que exista una alta concentración para oponerse a tomas de control o fusiones de empresas. Para ello es necesario además considerar aspectos tales como las barreras a la entrada, la posibilidad de sustitución con otros productos y las economías de escala. Estos elementos se discuten más adelante. En esta sección, para cerrar el tema de concentración, se comentan los estudios empíricos que abordan la relación entre concentración y precios.

Estos estudios intentan verificar la hipótesis estructura-conducta-desempeño, que es la base de la organización industrial. De acuerdo a esta hipótesis, una estructura de mercado más concentrada da pie a conductas menos competitivas de las firmas, teniendo como efecto final precios más altos, con el consecuente daño a los consumidores. A modo de hipótesis opuesta se plantea la relación eficiencia-estructura, según la cual las firmas más eficientes tienden a crecer, aumentando su participación de mercado y eventualmente la concentración. De ser cierta esta segunda hipótesis, un aumento de concentración sería deseable pues estaría reflejando mayor eficiencia que debiera traducirse en menores precios. En definitiva, los estudios empíricos son los que permiten inclinarse por una u otra hipótesis.

La literatura más abundante que verifica la relación entre concentración y precios en la industria bancaria proviene de Estados Unidos. Cuando esta literatura es citada, usualmente se concluye que la concentración perjudica a los consumidores, en la forma de mayores tasas de colocaciones y/o menores tasas de captaciones.

Así, por ejemplo, en un capítulo sobre el enfoque de la organización industrial aplicado a la industria bancaria<sup>2</sup> se cita un estudio en que la variable concentración de mercado –medida como la suma de las participaciones de los tres bancos más grandes– ayuda a explicar las menores tasas de captaciones observadas persistentemente en California respecto al resto del país<sup>3</sup>.

Un segundo ejemplo lo constituye una tesis de magíster del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (actualmente en etapa de corrección)<sup>4</sup>. En este trabajo, luego de citar diversa literatura para Estados Unidos, se concluye que *“...de los estudios de precio-concentración, se desprende que algún poder de mercado asociado con concentración aparentemente existe...”*.

Un tercer ejemplo proviene de un testimonio efectuado en representación del Federal Reserve Board de EE.UU., donde se menciona que la mayor parte de los estudios ha encontrado que *“... los bancos situados en mercados relativamente concentrados tienden a cobrar mayores tasas para algunos tipos de créditos, particularmente créditos para pequeñas empresas, y tienden a ofrecer menores tasas de interés en ciertos tipos de depósitos, particularmente en cuentas de transacciones, que aquellos bancos ubicados en mercados menos concentrados.”*<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Freixas, J., y J.C. Rochet (1998) “Microeconomics of Banking”.

<sup>3</sup> El estudio citado es Neubereger, J., y G. Zimmerman (1990), “Bank pricing of retail deposits account and the California rate mystery”. *Economic Review* 0(2):3-16.

<sup>4</sup> Loyola, G. (2000), “Evaluación de los efectos de las fusiones bancarias en Chile”, Departamento de Economía Universidad de Chile.

<sup>5</sup> The Federal Reserve Board (1998), “Mergers and acquisitions in banking and other financial services”, testimony of Governor Laurence H. Meyer before the Committee on Banking and Financial Services, US House of Representatives.

Un cuarto ejemplo corresponde a la opinión de un economista del Federal Reserve Bank de Chicago.<sup>6</sup> En su opinión, los estudios muestran que los bancos en mercados altamente concentrados cobran mayores tasas de colocaciones y pagan menores tasas de captaciones.

Por otra parte, un ejemplo que contradice la relación concentración-precios es citado en un informe del Instituto Libertad y Desarrollo<sup>7</sup>. De acuerdo a este informe, el estudio citado concluye que las diferencias de tasas entre bancos de zonas urbanas y rurales de EE.UU. se pueden explicar, más que por la concentración, por las diferencias de costos que involucra proveer el servicio en ambas zonas. En todo, caso, cabe señalar que el estudio del caso de California mencionado anteriormente, de hecho corrige por diferencia de salarios y aun así encuentra que la concentración es relevante para explicar las diferencias de tasas.

En el caso de Chile la evidencia empírica es muy escasa y de hecho no se encontraron estudios que investigaran directamente la relación concentración-precios. Tres estudios que indirectamente abordan el tema se comentan a continuación.

El primero de ellos es la ya mencionada tesis de magíster que investiga los efectos de las fusiones bancarias recientes. Entre los efectos encontrados se menciona que *"...Los resultados sugieren efectos disímiles sobre los beneficios de los bancos y sobre el bienestar de los consumidores, lo que impide entregar evidencia en favor de una u otra hipótesis en materia de ejercicio de poder de mercado. De este modo, cuatro fusiones presentan efectos positivos (negativos) para los bancos (consumidores) a raíz del ejercicio de poder de mercado (BHIF-Nacional, O'Higgins-Centrobanco, BHIF-Banesto, Santander-Osorno), proporcionando evidencia en favor de la Hipótesis de Estructura-Conducta-Desempeño. Por su parte, las otras dos fusiones (Osorno-Trabajo y Santiago-O'Higgins) presentan un efecto favorable para los consumidores..."*.

El segundo estudio investigó los determinantes de los spreads bancarios (en términos sencillos, la diferencia entre las tasas de colocación y captación) en el período 1986-1995.<sup>8</sup> Si bien la tesis central de los autores es que la caída del spread es causada por el proceso de desintermediación bancaria, una de las variables que resultó significativa es la tasa de inflación anticipada. La presencia de esta variable se puede explicar, según los autores, por una estructura oligopólica del mercado bancario y/o por el hecho de que en Chile los depósitos en cuenta corriente no pagan intereses. Los autores, en definitiva, se inclinan por la segunda explicación ya que está en línea con la hipótesis central del trabajo, pero no entregan argumentos que permitan descartar una estructura oligopólica del mercado bancario. Más adelante se vuelve sobre este punto de la estructura del mercado.

El tercer estudio es aún más tangencial al caso chileno, pues investiga los efectos de la concentración en una muestra de países, entre los cuales se incluye Chile.<sup>9</sup> Un resultado de este estudio es que la concentración no está relacionada con el desarrollo del sector financiero ni con la competencia del mercado. Además se

<sup>6</sup> De Young, R. (1999), "Mergers and the changing landscape of commercial banking", *Chicago Fed Letters* N°145.

<sup>7</sup> Libertad y Desarrollo (2000), "Fusiones bancarias o límites a la concentración", *Temas Públicos* N°474, abril de 2000.

<sup>8</sup> Fuentes, R., y M. Basch (1998), "Determinantes de los spreads bancarios: el caso de Chile", Documento de Trabajo de la Red de Centros, BID.

<sup>9</sup> Levine, R. (2000), "Bank concentration: Chile and international comparisons", Documento de trabajo N°62 Banco Central de Chile, enero de 2000.

encuentra que la industria bancaria chilena no es especialmente concentrada. Cabe hacer dos comentarios a estos resultados. Primero, desde una perspectiva metodológica es cuestionable que no se haya planteado una hipótesis alternativa para explicar las diferencias observadas entre países en las variables relacionadas con el desarrollo del sector financiero y la competencia. De hecho, los pobres resultados de los modelos estimados, donde sólo se incluyó como variables explicativas la concentración y el PIB per cápita, no permiten avanzar en el conocimiento de los fenómenos estudiados. En los estudios empíricos normalmente es fácil descartar hipótesis; lo difícil es encontrar evidencia que confirme alguna. En segundo lugar, no hay que olvidar que los resultados de este estudio evidentemente consideran un escenario con los bancos Santiago y Santander compitiendo entre ellos.

En conclusión, la evidencia para Estados Unidos muestra convincentemente que existe una relación entre mayor concentración y tasas menos favorables para los consumidores. En el caso de Chile, sin embargo, la escasa evidencia no permite un pronunciamiento claro, entre otros motivos porque presumiblemente la concentración del mercado había sido moderada hasta la toma de control del Banco Santiago por parte del BSCH.

### 3. Caracterización de la competencia en la industria bancaria

La evidencia empírica reseñada en la sección anterior, especialmente aquella del caso estadounidense, no puede ser casualidad. La relación entre concentración y tasas de interés debiera estar en línea con alguna modalidad de competencia en la industria bancaria.

En el capítulo ya citado, sobre el enfoque de la organización industrial aplicado a la industria bancaria<sup>10</sup>, se especifica un modelo teórico de tipo oligopólico que da sustento a la evidencia empírica sobre la relación concentración - tasas de interés. Por otra parte, un estudio realizado para el caso chileno encuentra que, utilizando información de los beneficios de la industria bancaria en el período 1987-1995, se puede inferir una estructura de competencia monopolística, coincidiendo con resultados obtenidos para Canadá, Reino Unido, Francia, Alemania y España.<sup>11</sup> Recordemos que esta estructura corresponde a mercados donde la diferenciación de productos es relevante y por lo tanto cada firma tiene algún poder de mercado que le permite obtener rentas monopólicas, las cuales son eventualmente disipadas a través de la entrada de otras firmas. Los autores de este estudio sugieren que la estructura de competencia monopolística se podría explicar por las notorias inversiones en publicidad y la introducción de nuevos servicios a los clientes. Agregan que esta conducta de los bancos sería consistente con la necesidad de construir una reputación y al mismo tiempo ayuda a explicar las rentabilidades superiores a las de un mercado competitivo obtenidas por el sistema financiero.

Por otra parte, la hipótesis de diferenciación de producto que da origen al modelo de competencia monopolística es perfectamente concordante con lo que se observa intuitivamente en el mercado bancario. En general, las relaciones banco-cliente tienden a ser de largo plazo, porque existe un aprendizaje mutuo que se adquiere con la experiencia. Tanto el banco va adquiriendo conocimiento sobre la rigurosidad en el pago de los créditos de sus clientes, como los clientes van adquiriendo información sobre la flexibilidad y calidad de servicio de sus bancos.

<sup>10</sup> Freixas, J. y, J.C. Rochet (1998), op.cit.

<sup>11</sup> Ahumada, A. Y, J.F. Cáceres (1997), "Market Power in the Chilean banking system: Evidence from panel data and cross-section studies", mimeo.

En este contexto, parece razonable suponer que frente a incrementos de tasas de colocaciones y caídas en las tasas de captaciones no es muy significativa la pérdida de clientes que sufre un banco. Sin duda sería útil contar con estudios empíricos que den cuenta de esta intuición, pero todo indica que tales estudios no están disponibles.

#### 4. Barreras a la entrada

Uno de los aspectos que deben considerarse, junto con la concentración de un mercado, es la existencia de barreras a la entrada de competidores. De hecho, en ausencia de barreras a la entrada es posible que una alta concentración no perjudique la competencia, tal como supone el concepto de mercado disputable (contestable market). En el caso del mercado bancario, sin embargo, es posible afirmar que las barreras a la entrada no son irrelevantes.

Primero están las barreras legales a la entrada, constituidas por los requisitos para obtener licencias bancarias. Dos estudios ya citados dan cuenta de las restricciones que estos requisitos imponen. En uno de ellos se afirma:<sup>12</sup> *"Si bien el otorgamiento de licencias bancarias comprende una serie de requisitos de carácter técnico, existe cierto ámbito que permite todavía algún grado de discrecionalidad en las decisiones que pueda tomar la Superintendencia y el Banco Central, aún cuando la ley es explícita en señalar que cualquier rechazo de solicitud de una licencia bancaria debe ser acompañada de una resolución fundada. Otro aspecto relevante lo constituyen la extensión de los plazos estipulados en la legislación para que una nueva institución pueda ingresar al negocio bancario. De acuerdo a lo expuesto anteriormente, el marco regulatorio del sector bancario chileno establece una serie de trámites para el otorgamiento de una licencia bancaria, cuyos plazos individuales, de acuerdo a los plazos máximos estipulados en la ley, podrían conformar un plazo global de aproximadamente 1 año. En conclusión, claramente no nos encontramos frente a una industria en que el ingreso sea expedito, por lo que es posible reconocer la existencia de barreras de entrada que no pueden ser omitidas en la evaluación del grado de competencia de la banca chilena."*

En el otro estudio<sup>13</sup> se sostiene que si bien no está explícito en la ley de bancos modificada en 1986, en la práctica el otorgamiento de nuevas licencias bancarias ha estado severamente limitado, creando con ello una barrera artificial a la entrada.<sup>14</sup> Los autores agregan que un posible argumento a favor de tal restricción es el intento de proteger a los bancos que luego de la crisis de 1985 emergieron con serios compromisos de capital.

Este último punto además ayuda a entender que la SBIF, en su objetivo de preservar la solvencia del sistema financiero, quizás no tiene incentivos a abrir significativamente el ingreso de bancos, en la medida que ello haga reducir la rentabilidad de la industria y consecuentemente aumente el riesgo de insolvencia.

El segundo tipo de barreras a la entrada es de índole comercial. En este grupo están los costos en que tiene que incurrir un banco entrante para establecer una reputación en el mercado, además de los costos asociados al monitoreo y clasificación de riesgo de los clientes. Si bien no existen cifras al respecto, el hecho de que en los últimos años no haya ingresado ningún banco a competir en los

<sup>12</sup> Loyola, G. (2000), op.cit.

<sup>13</sup> Ahumada, A., y J.F. Cáceres (1997), op.cit.

<sup>14</sup> Estos autores también señalan que el supuesto tradicional de libre entrada que utiliza el modelo de competencia monopolística no se aplicaría en el caso chileno por las restricciones que implícitamente habría establecido la autoridad reguladora.

segmentos tradicionales con cobertura nacional sería una muestra de la dificultad que presentan estas barreras a la entrada.

Una alternativa al ingreso de bancos sería la oferta de servicios financieros desde el exterior. Sin embargo, aquí surge una tercera barrera a la entrada que proviene del carácter no transable que tienen los servicios financieros para un grupo importante de la población. En efecto, no obstante todos los avances en informática y telecomunicaciones, en Chile el sector bancario sigue siendo la principal fuente de financiamiento. Los préstamos de consumo —especialmente relevantes para la población— son financiados casi en su totalidad por el mercado nacional. También está el caso de las PYMEs que, a diferencia de las grandes empresas, no pueden recurrir al mercado internacional para cubrir sus necesidades de financiamiento. Recordemos que la participación conjunta de los bancos Santiago y Santander es especialmente relevante en el segmento de los créditos entre 1.000 y 10.000 UF, que presumiblemente corresponde a créditos hipotecarios de vivienda y créditos comerciales para las PYMEs.

Cabe hacer notar que la alternativa de servicios financieros transables puede ser relevante en los países europeos, lo cual ayuda a entender por qué las autoridades en esos países son menos proclives a restringir las fusiones bancarias. Así también debe reconocerse que en algún futuro en Chile también puede surgir una competencia relevante de servicios financieros transables, que puede hacer cambiar las visiones con respecto a la concentración de mercado.

**5. Economías de escala**

El argumento tradicional utilizado para contrarrestar las desventajas de una alta concentración son las ganancias en eficiencia provenientes de las economías de escala. Aquí podemos citar tres trabajos empíricos sobre la industria bancaria chilena.

El primero de ellos utiliza información del período 1984-91, para concluir que existen persistentes y significativas economías de escala.<sup>15</sup> Sin embargo, hay dos apreciaciones con respecto a este resultado general. Por una parte, se encontró que existe una tendencia hacia la disipación de las economías de escala en el tiempo. Si consideramos que la muestra utilizada en el estudio llega hasta 1991, es razonable esperar que en los últimos nueve años haya tenido efecto tal tendencia a la disipación. Por otra parte, en el caso de los préstamos ofrecidos por los grandes bancos no se encontró evidencia de economías de escala, lo cual sugiere que la ventaja de un mayor tamaño no es ilimitada. Estos dos resultados puntuales permiten aventurar que el crecimiento de los bancos en el último tiempo ha permitido explotar las economías de escala, haciendo dudar que aún existan ganancias por aprovechar.

El segundo estudio es un seminario de tesis del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.<sup>16</sup> Este estudio cubrió el período 1996-97, dejando fuera las últimas dos megafusiones. Los resultados obtenidos bajo el enfoque de *portfolio*, según el cual los depósitos son un producto bancario, indicaron la existencia de economías de escala. En cambio, bajo el enfoque *real*, según el cual los depósitos son un insumo bancario, se encontró que los bancos pequeños tienen rendimientos constantes a escala y los bancos medianos y grandes presentan

<sup>15</sup> Nauriyal, B. (1995), "Measures of cost economies in chilean banking:1984-1991", *Revista de Análisis Económico*, Vol. 10, N°1, junio.

<sup>16</sup> Cavieres, L. (1999), "La función de costos de la industria bancaria chilena", Seminario de Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial mención Economía, Universidad de Chile.

deseconomías de escala. En definitiva, estos resultados contrapuestos no permitieron obtener una conclusión definitiva.

El tercer estudio es la tesis de magíster ya citada.<sup>17</sup> Aquí se estimaron los cambios en eficiencia de las fusiones de los últimos años, utilizando datos de beneficios de los bancos. Si bien es cuestionable medir cambios de eficiencia a través de los beneficios, ya que éstos pueden ser una mezcla de ahorro de costos y ejercicio de poder de mercado (así lo reconoce el autor del estudio), esta metodología tiene sus méritos y se utiliza en la literatura especializada. En este punto, el estudio afirma lo siguiente: *“se puede apreciar que si bien las dos megafusiones de los noventa exhiben incrementos importantes en el ranking de eficiencia, estos procesos no han logrado posicionar al banco consolidado como las instituciones más eficientes de la banca. Al respecto, el ranking de eficiencia computado para la banca chilena durante el período 1996-1998, presenta como los bancos más eficientes a aquellos bancos con tamaños inferiores a US\$ 500 millones de activos, por lo que una pregunta interesante a ser respondida es saber hasta qué punto el incremento en la escala de operaciones de un banco producto de una fusión seguiría también reportando aumentos en la eficiencia operacional”*.

En suma, los resultados de estos tres estudios ponen en duda el argumento de economías de escala para la industria bancaria chilena.

**6. Hipótesis “Too big to fail”**

Un efecto adicional de las fusiones bancarias que tradicionalmente se analiza está referido directamente al tamaño del banco fusionado. Cuando un banco adquiere un tamaño significativo, éste puede sentirse invulnerable frente al riesgo de insolvencia si estima que la autoridad siempre se verá en la obligación de ayudarlo por el daño que podría causar al sistema financiero. En otras palabras, son bancos que se convierten en “demasiado grandes para caer” (*too big to fail*, TBTF).

Si bien en primera instancia este es un problema relacionado con la autoridad reguladora y eventualmente con el Banco Central, también tiene un impacto sobre la competencia que es necesario considerar. En efecto, un banco de gran tamaño podría adoptar una política comercial agresiva que no pondere adecuadamente los riesgos, lo cual constituiría una figura de competencia desleal frente a los bancos pequeños que individualmente no tienen mayor importancia dentro del sistema financiero y por lo tanto difícilmente serían salvados por la autoridad en caso de insolvencia. Asimismo, independiente de la conducta adoptada por el banco de gran tamaño, los mismos consumidores podrían preferir depositar sus ahorros en él, si perciben que este banco es más seguro que el resto porque la autoridad nunca lo dejaría caer. Esta sería una segunda fuente de competencia desleal que perjudicaría a los bancos de menor tamaño.

La citada tesis de magíster<sup>18</sup> también evalúa empíricamente el problema del TBTF asociado a las últimas fusiones bancarias, aunque sólo desde la perspectiva del aumento de riesgo, sin encontrar evidencia al respecto. En cambio, otro resultado del estudio puede interpretarse como evidencia de TBTF desde la perspectiva del comportamiento de los ahorrantes. En efecto, se encontró que las fusiones estaban correlacionadas positivamente con la proporción de los activos totales que son financiados por depósitos y captaciones. Esto significa que al aumentar el tamaño de los bancos a través de las fusiones, serían capaces de captar más recursos de los ahorrantes.

<sup>17</sup> Loyola, G. (2000), op.cit.  
<sup>18</sup> Loyola, G. (2000), op.cit.

REPÚBLICA DE CHILE  
FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA  
Agustinas N° 853, Piso 12  
Santiago

Por lo tanto, si bien el único estudio empírico para Chile sobre el fenómeno TBTF descarta su impacto desde la perspectiva de riesgo, desde la perspectiva de los ahorrantes hay alguna evidencia preliminar de efectos anticompetitivos.

## 7. Conclusiones del análisis económico

El análisis de los antecedentes recién expuestos permite concluir que una actuación conjunta de los bancos Santander Chile y Santiago, ya sea a través de un controlador común o de una fusión, podría constituir un factor de riesgo para la competencia en el mercado bancario nacional. Esta conclusión se basa en los siguientes antecedentes:

Primero, la actuación conjunta de ambos bancos significa que el mercado pierde un competidor relevante, considerando que, en el ranking de colocaciones de las instituciones privadas, el Santiago ocupa el primer lugar y el Santander Chile el segundo.

Segundo, la concentración que alcanzaría la industria rebasaría los límites establecidos en Estados Unidos y Canadá, países con experiencia en la regulación antimonopolios y bancaria.

Tercero, la evidencia empírica obtenida del caso estadounidense muestra convincentemente que existe una relación entre mayor concentración y tasas menos favorables para los consumidores. La evidencia para el caso chileno es escasa y no concluyente, presumiblemente porque hasta ahora la concentración no ha sido un problema significativo para la competencia. De aumentar la concentración en la magnitud proyectada, existe el riesgo de perjudicar a los clientes bancarios, en la forma de mayores tasas de colocación y menores tasas de captación.

Cuarto, la relación concentración-precios no es fruto de la casualidad, sino que proviene de una estructura de mercado que no es plenamente competitiva. Para el caso chileno existe alguna evidencia sobre una estructura de competencia monopolística en la industria bancaria.

Quinto, el problema que causa el aumento de concentración se ve agravado por las barreras a la entrada de competidores. Estas barreras son del tipo legal, constituida básicamente por el tiempo que toma obtener una licencia bancaria, y de tipo comercial, constituida por el costo y el tiempo que toma establecer una reputación y monitorear y clasificar el riesgo de los clientes.

Sexto, la evidencia sobre las economías de escala en la industria bancaria chilena es ambigua. Por lo tanto, es dudoso que una eventual fusión logre aumentar la eficiencia de la industria.

Séptimo, si bien la evidencia es escasa, también hay un riesgo de que el tamaño del eventual banco fusionado haga pensar al mercado que la autoridad siempre se verá en la obligación de acudir en su ayuda frente al riesgo de insolvencia. Ello constituiría una fuente de competencia desleal frente al resto de los bancos.

## V. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas anteriormente, la Fiscalía Nacional Económica ha llegado a las siguientes conclusiones :

1. La situación actual, caracterizada por el hecho de que los Bancos Santiago y Santander Chile estén controlados por el Banco Santander Central Hispano bajo los compromisos asumidos ante la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, no es admisible en el largo plazo pues tiende a impedir la libre competencia y, por tanto, debe resolverse en un plazo prudente, que no debiera exceder de 18 meses.
2. La situación descrita en el punto anterior sólo es aceptable como un status transitorio, siempre y cuando la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras permanezca vigilante de que se observe una gestión independiente de los bancos Santiago y Santander Chile.
3. Una eventual fusión entre los bancos Santiago y Santander Chile puede afectar la libre competencia en el mercado bancario. Por tanto, ésta debiera ser previamente consultada a los organismos antimonopolios, en particular a la Comisión Preventiva Central, según las atribuciones que le confiere el Decreto Ley 211, de 1973.

## VI. REQUERIMIENTOS A LA H. COMISIÓN RESOLUTIVA

### POR TANTO,

De conformidad con los antecedentes y argumentos expuestos y con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 6°, 17° letra a) N° 1 y 2, y letra b); 18° y 27° del texto vigente de Decreto Ley N° 211, de 1973, que fija las normas para la defensa de la competencia en las actividades económicas,

**RUEGO A ESA H. COMISION RESOLUTIVA** se sirva tener por interpuesto el presente requerimiento en contra de "Banco Santander Central Hispano", representado por su gerente general don Gonzalo de la Presilla Arroyo-Casares, ambos domiciliados en Avda. Andrés Bello N°2777, piso 17°, Santiago; "Banco Santander", representado por don Oscar von Chrismar Carvajal, ambos domiciliados en Bandera N°140, Santiago; y "Banco Santiago", representado por don Fernando Cañas Berkowitz, ambos domiciliados en Bandera N°201, piso 3°, Santiago; y en definitiva acogerlo en todas sus partes y acceder a las siguientes medidas, de conformidad a las atribuciones que le confiere el artículo 17 , letra a) número 1, del mismo texto legal:

1. Declarar que en las actuales condiciones, el control que el Banco Santander Central Hispano ejerce sobre los bancos Santander Chile y Santiago, que tienen una participación de mercado significativa, es contrario a las normas sobre protección de la libre competencia contenidas en los artículos 1° y 2° del Decreto Ley 211, de 1973.

**REPÚBLICA DE CHILE  
FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA  
Agustinas N° 853, Piso 12  
Santiago**

- 2. Disponer que las mencionadas entidades bancarias deben poner término a la situación de mercado derivada del control antes señalado, dentro del plazo de 18 meses, o en el que esa H. Comisión tenga a bien fijar, en la forma y de acuerdo con las modalidades que determinen sus propios accionistas, en conformidad con los estatutos que las rigen y las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.
- 3. Disponer que, sin perjuicio de lo expuesto, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en ejercicio de sus atribuciones, fiscalice la observancia de una gestión independiente y separada de los Bancos Santiago y Santander Chile, mientras se resuelve la situación a que se refiere el N°2 precedente.
- 4. Instruir al Banco Santander Central Hispano que una eventual fusión entre los bancos Santiago y Santander Chile debe ser previamente aprobada por la Comisión Preventiva Central, según las atribuciones que le confiere el Decreto Ley 211, de 1973.

**PRIMER OTROSI:** RUEGO A LA H. COMISION tener por acompañado el expediente de investigación Rol N° 188-99 de la Fiscalía Nacional Económica, que consta de un cuaderno principal y de cuatro cuadernos de documentos, uno de ellos en carácter de reservado.

**SEGUNDO OTROSI:** RUEGO A LA H. COMISION decretar la reserva de los documentos agregados en carácter de confidenciales y que se encuentran acompañados en el cuaderno de documentos signado con el número 1.

*Cerruades*

