

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)16

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

31-Mar-2017

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

Cancels & replaces the same document of 17 March 2017

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)  
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA  
Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros**

-- Contribución de Jamaica --

4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua

*Se hace circular el documento adjunto elaborado por Jamaica PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.*

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: [lynn.robertson@oecd.org](mailto:lynn.robertson@oecd.org)]

JT03411760

Complete document available on OLIS in its original format

*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*

DAF/COMP/LACF(2017)16  
Unclassified

Spanish - Or. English

# FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia  
4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua

---

## Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

\*\*\*

### -- CONTRIBUCIÓN DE JAMAICA --

#### 1. Introducción

1. Los sucesivos Gobiernos de Jamaica admiten que el buen funcionamiento del sector financiero es fundamental para dirigir el rumbo del país hacia una mejora de la competitividad y un crecimiento del sector privado. Además, la profundidad y el alcance de los mercados financieros juegan un papel importante en la asignación eficiente de los recursos económicos y, en última instancia, en las inversiones y el crecimiento. Concretamente, el sector de banca comercial, que cuenta con más del 75 % de los depósitos mantenidos por las instituciones de depósito del país, se considera el núcleo del sistema financiero de Jamaica, ya que proporciona múltiples servicios financieros tanto a hogares como a empresas. Por lo tanto, existen varios organismos gubernamentales que destinan una importante cantidad de recursos a administrar los mercados financieros para garantizar, en la medida de lo posible, que los consumidores e inversores jamaicanos obtengan los beneficios necesarios.

#### 2. Supervisión de los servicios financieros

2. En Jamaica, la responsabilidad principal de regular los servicios financieros recae en el Banco de Jamaica (Bank of Jamaica, o BOJ), que es el banco central, y en la Comisión de Servicios Financieros (Financial Services Commission, o FSC) encargados de hacer cumplir la legislación bursátil y de seguros. Los principales objetivos del BOJ, tal como han sido definidos por la ley del banco de Jamaica, son: (a) emitir y cambiar billetes y monedas; (b) mantener y administrar las reservas de Jamaica; (c) influir en el volumen y las condiciones de concesión de créditos con el fin de promover el mayor crecimiento posible de la producción, el comercio y el empleo, en línea con el mantenimiento de la estabilidad monetaria en Jamaica y el valor externo de la moneda; (d) propiciar el desarrollo de los mercados monetarios y de capitales en Jamaica; y (e) actuar como banquero para el Gobierno de Jamaica.

3. “El BOJ ocupa el centro del sistema financiero local y tiene a su cargo la responsabilidad de promover y mantener la estabilidad financiera. Para cumplir este objetivo, el BOJ supervisa las actividades de las entidades de depósito. Adicionalmente, trata de promover el desarrollo de los mercados financieros locales, y regula y fomenta los principales sistemas de compensación y liquidación”.<sup>1</sup>

4. Así, el BOJ supervisa o regula una serie de servicios financieros suministrados por las entidades de depósito, entre las que se incluyen los bancos comerciales, los bancos de negocios y las entidades de financiación; los organismos de crédito hipotecario; los negocios de servicios monetarios como las casas de cambio, las oficinas de cambio y las empresas de envío de remesas; así como las agencias de crédito.

5. La FSC tiene la responsabilidad de gestionar la correcta ejecución de las leyes bursátiles y de seguros a través de la aplicación de la ley de la Comisión de Servicios Financieros, la ley de valores, la ley de pensiones, la ley de fondos de inversión y la ley del seguro<sup>2</sup>. De esta forma, la FSC supervisa el registro, la solvencia y la conducta de las empresas y los individuos que ejercen su actividad en los sectores de valores mobiliarios y seguros de vida y generales.<sup>3</sup> Entre esas empresas e individuos se incluyen los agentes de valores y sus representantes, los asesores de inversión y sus representantes, los fondos de inversión, las sociedades de inversión, las compañías, agencias, corredores y comerciales de seguros, los tasadores de siniestros y los consultores.

6. Las cooperativas de crédito también forman parte del panorama de servicios financieros ofrecidos en Jamaica y están reguladas por la Oficina de Cooperativas y Mutualidades de Previsión Social (Department of Co-operatives and Friendly Societies, o DCFS).<sup>4</sup> La DCFS tiene atribuciones reglamentarias y de supervisión que desarrolla a través de la aplicación y ejecución de la ley de sociedades cooperativas (1950), la ley de mutualidades de previsión social (1966) y la ley de organizaciones benéficas (2013). Controla y supervisa las organizaciones benéficas, las cooperativas de crédito, las asociaciones de beneficencia, las sociedades autorizadas y las mutualidades de previsión social, las sociedades agrícolas y otros catorce tipos de sociedades de productores y prestadores de servicios. Todas estas entidades atienden, principalmente, a clientes con ingresos medios y bajos.

### 3. Protección del consumidor

7. Las responsabilidades en materia de protección del consumidor en Jamaica recaen, sobre todo, en la Comisión de Asuntos del Consumidor (Consumer Affairs Commission, o CAC) y en la Comisión de Comercio Justo (Fair Trading Commission, o FTC), cuya misión es hacer cumplir la ley de protección de los consumidores (CPA)<sup>5</sup> y la ley de defensa de la competencia (Fair Competition Act) (FCA)<sup>6</sup>, respectivamente. Ambas leyes contienen disposiciones sobre protección del consumidor que se aplican a las operaciones llevadas a cabo en la mayoría de los sectores de la economía jamaicana. La FCA también contiene disposiciones que abordan las conductas contrarias a la competencia, y se ejecuta y aplica por parte de la FTC, que es la autoridad de defensa de la competencia en Jamaica.

<sup>1</sup> Banco de Jamaica. “Financial Systems.” 2017. Última consulta: 9 de marzo de 2017. [www.boj.org.jm](http://www.boj.org.jm)

<sup>2</sup> La FSC se creó en agosto de 2001.

<sup>3</sup> Comisión de Servicios Financieros. “History of the FSC.” 2017. Última consulta: 9 de marzo de 2017. [www.fscjamaica.org/about-the-fsc](http://www.fscjamaica.org/about-the-fsc)

<sup>4</sup> Ministry of Industry, Commerce, Agriculture and Fisheries (Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca). “Department of Co-operatives and Friendly Societies.” 2017. Última consulta: 9 de marzo de 2017. [www.miic.gov.jm/content/department-cooperatives-and-friendly-societies](http://www.miic.gov.jm/content/department-cooperatives-and-friendly-societies)

<sup>5</sup> La CPA se promulgó en 2005.

<sup>6</sup> La FCA se promulgó en 1993.

8. Cabe destacar que el BOJ también vela por el cumplimiento de la ley de servicios bancarios de 2014 que, desde una perspectiva de protección del consumidor, contiene disposiciones que pueden beneficiar a los consumidores en su actividad comercial ordinaria, así como disposiciones que regulan expresamente la relación entre las entidades de depósito (EDD) y sus clientes. Por ejemplo, la letra b), punto 4, del artículo 132 contempla la aprobación de reglamentos que establezcan estándares mínimos de buenas prácticas para las EDD en sus relaciones con el cliente.

9. Aunque ninguna de las leyes incluidas en el ámbito de actuación de la FSC contiene disposiciones que hablen directamente de protección del consumidor, la unidad de servicio al cliente de la FSC actúa de enlace con los consumidores y solicita indemnizaciones en su nombre, al tiempo que promueve políticas y cambios políticos y normativos que mejoren el bienestar del consumidor o puedan proteger a los consumidores frente a prácticas comerciales desleales.

10. En el sector financiero, las responsabilidades de protección de los consumidores están compartidas, en su mayor parte, por la CAC, el BOJ, la FSC y la FTC. Aunque no hay acuerdos formales ni acuerdos de cooperación entre los cuatro organismos gubernamentales, existe un acuerdo implícito sobre los asuntos que asume cada uno de ellos. Se considera que la CAC está “más cerca” de los consumidores en los asuntos que afectan a todos los sectores de la economía; y debido a su misión de sensibilización y a que sus puertas están abiertas, ese organismo suele ser el primero al que acuden los consumidores cuando quieren reclamar. La FTC suele ser la segunda opción de los consumidores, por haberse centrado durante sus primeros diez años de funcionamiento en problemas de los consumidores, antes de que se promulgase la CPA, momento en el cual la FCA era la única norma de protección de los consumidores. Como el BOJ y la FSC son organismos regulatorios, no suelen relacionarse habitualmente con el consumidor cotidiano, pues se centran en regular la actividad de los agentes de los correspondientes mercados.

11. Por lo general, entre las funciones cotidianas de la CAC y la FTC se encuentran las de solicitar indemnizaciones a nivel individual para los consumidores e intermediar con los bancos y otras instituciones financieras para obtener dichas indemnizaciones. Debido a su trayectoria, experiencia y especialización, y como coinciden en su misión de proteger al consumidor, la CAC y la FTC colaboran estrechamente para evitar posibles duplicidades y la utilización ineficiente de los recursos. Mientras que la CAC se centra en obtener indemnizaciones individuales para los consumidores, la FTC se centra en el funcionamiento de los mercados, luchando contra las conductas contrarias a la competencia y llevando a cabo estudios de mercado. Existe un procedimiento de traslado de asuntos entre los dos organismos.

#### **4. Cooperación entre organismos**

12. Con el tiempo, los cuatro organismos han llegado a entender el cometido y la especialización de los demás y a integrar su trabajo para alcanzar el objetivo común de dirigir la política del gobierno de la forma más eficiente posible. Aunque no haya acuerdos de cooperación formales, existen actualmente vías de comunicación abiertas entre los cuatro organismos que se activan cuando surgen cuestiones relativas a los consumidores y cuando tienen que examinar asuntos que puedan afectar al funcionamiento de un mercado.

13. Los cuatro organismos están representados también en el Comité Directivo de Inclusión Financiera (Financial Inclusion Steering Committee) que lidera el BOJ y que tiene representantes en, al menos, otros 10 ministerios, oficinas y organismos. Los asuntos relativos al sector financiero se presentan ante este comité para someterlos a debate y formular recomendaciones a los responsables de las políticas correspondientes para que puedan tomar sus decisiones con base en ellas.

14. La cooperación o colaboración entre dos, tres o los cuatro organismos se ha extendido a una serie de ámbitos a lo largo del tiempo y ha logrado buenos resultados de forma reiterada, tanto en beneficio directo de consumidores individuales como de los agentes del mercado y los grupos de consumidores, sirviendo, además, para informar nuevas políticas, revisar políticas y/o modificar procesos internos.

15. La FTC tiene, desde el año 2006, un acuerdo informal con la FSC por el cual los asuntos sobre consumidores que caen de lleno en el ámbito de la FSC, o bien se remiten a la FSC o se indica a los consumidores que reclaman ante la FTC que presenten su reclamación ante la FSC para su investigación y reparación. La FSC ha gestionado diversas reclamaciones relativas a seguros médicos, de vida y generales tras haber sido derivadas por la FTC, y los reclamantes han obtenido una reparación. Adicionalmente, la FTC ha promovido con éxito cambios en las normas que regulan los seguros tras acordar ambos organismos de que estas normas podrían suponer un perjuicio para los consumidores. Del mismo modo, la FSC ha aceptado recomendaciones de la FTC en el sentido de que determinadas cláusulas de las pólizas de seguros comercializadas por empresas deberían modificarse ya que producen efectos negativos para los consumidores.

16. En 2011, tras las continuas quejas públicas recibidas, la CAC propuso a los bancos comerciales un Código de Conducta voluntario que regulaba diversos aspectos de sus prácticas y operaciones que afectaban a los consumidores. La propuesta se hacía necesaria debido a la ausencia de una normativa que regulase de forma expresa estas prácticas y a que los bancos no tenían ninguna obligación de satisfacer algunas de las necesidades esenciales de los consumidores.

17. Este Código de Conducta se elaboró con las aportaciones de la Federación Nacional de Consumidores (National Consumers League), la organización no gubernamental de consumidores local y la FTC; y se basó en las prácticas bancarias y en códigos similares aprobados y aplicados en otros países. Aunque algunos aspectos del Código fueron adoptados por algunos bancos a nivel individual, en la mayor parte de los casos el Código encontró resistencia. La asociación comercial de la banca que representa a los bancos comerciales pareció aceptar la aprobación de un Código voluntario, sin embargo, sus miembros solo pusieron en práctica unos cuantos aspectos.

18. La CAC y el BOJ formaron un grupo de trabajo informal destinado a conseguir que los bancos aceptasen el Código propuesto y el parlamento aprobó que el contenido del Código debería desarrollarse en forma de ley. Por ello, en agosto de 2016, la ley de servicios bancarios, norma cuyo cumplimiento compete al BOJ, fue modificada para incluir el Código de Conducta de Servicios Bancarios (para Entidades de Depósito) de 2016<sup>7</sup>, al objeto de abordar directamente Asuntos Relacionados con Clientes.

19. Aunque las disposiciones del Código de Conducta de Servicios Bancarios no reproducen el Código de Conducta propuesto en 2011, sus características principales son similares.

20. En octubre de 2016, el BOJ y la FTC colaboraron para desarrollar los términos de referencia de “Assessing Competition in Banking”, un estudio que se llevará a cabo a finales de 2017 y que es uno de los requisitos del acuerdo firmado por Jamaica con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El objetivo del estudio consiste en evaluar la competencia en el mercado en el que operan los bancos comerciales y proponer recomendaciones políticas para mejorar la competencia. Esto incluye la comparación de los indicadores internacionales con el mercado jamaicano, así como el análisis de la estructura y la competencia en los servicios bancarios.

---

<sup>7</sup> Banco de Jamaica. “Press Conference on the 2016 Banking Services Enforceable Code of Conduct.” 2016. Última consulta: 8 de marzo de 2017. [www.boj.org.jm](http://www.boj.org.jm)

21. Ambas entidades consideraron que, teniendo en cuenta la amplitud del marco normativo y la cantidad de datos e información disponibles en el BOJ, junto con la especialización de la FTC para evaluar el comportamiento del mercado, un esfuerzo conjunto serviría para alcanzar mejor el objetivo del estudio en términos de exhaustividad, precisión y puntualidad.

22. Como la FCA no contiene disposiciones expresas sobre control de fusiones, la FTC no realiza un análisis previo a la fusión relativo al sector financiero<sup>8</sup>. Cuando las entidades tratan de fusionarse o cuando se produce una adquisición, las partes deben solicitar la autorización del BOJ, y el BOJ lleva a cabo una evaluación. Esta evaluación solo comprende los requisitos normativos y no tiene en cuenta posibles problemas para los consumidores ni consecuencias sobre el mercado.

## **5. Estudios de mercados financieros**

### **5.1 Estudio n.º 1: Sector de banca comercial**

23. En 2010, la FTC realizó un estudio de mercado sobre la naturaleza y alcance de la competencia en el sector de la banca comercial en Jamaica. Se valoró si algún banco o grupo de bancos podría estar obstaculizando la competencia y se recomendaron medidas para mejorar la competencia en el sector. El estudio se centraba en las comisiones cobradas por los servicios complementarios ofrecidos por los bancos con el fin de sensibilizar al público en general sobre las formas en que podría reforzarse la competencia, aumentar la transparencia y la divulgación de información y, en última instancia, aumentar la competencia en el sector.

#### *5.1.1 Motivos para realizar el estudio*

24. El estudio se inició en respuesta a la opinión pública generalizada de que los bancos comerciales no competían. Esta opinión se basaba en unos tipos de interés y unas comisiones bancarias supuestamente elevados. Tal y como se explicaba en el Informe, “existe en Jamaica una creciente preocupación entre los consumidores, la comunidad empresarial, los medios de comunicación y los responsables políticos por la supuesta ausencia de competencia entre bancos comerciales. En concreto, respecto a la supuesta forma coordinada en que los bancos, por ejemplo, (i) han introducido comisiones por servicios que tradicionalmente se ofrecían de forma gratuita; y (ii) han aumentado las comisiones de otros servicios”.<sup>9</sup>

25. Dado el amplio alcance del estudio, resultó fundamental colaborar con otras partes. Además de obtener datos e información de los agentes del sector, la FTC obtuvo también información del BOJ, en concreto, informes financieros desglosados de bancos comerciales y utilizó la base de datos de la CAC junto con su experiencia para obtener información sobre consumidores mediante un cuestionario realizado en toda la isla.

#### *5.1.2 Preocupaciones/ Hipótesis analizadas*

26. Antes de realizar el estudio, la FTC investigó si los bancos comerciales estaban actuando en colusión; pero la información recopilada durante la investigación resultó insuficiente para determinar si los bancos estaban actuando realmente de esta forma. Por ello, se llevó a cabo el estudio de mercado para comprobar si las características estructurales del mercado podían estar obstaculizando la competencia.

---

<sup>8</sup> La FTC está desarrollando en la actualidad un marco de revisión de fusiones para Jamaica con el apoyo de un proyecto financiado por el Banco Mundial.

<sup>9</sup> Jamaica Fair Trading Commission. “The Nature and Extent of Competition in the Commercial Banking Sector. 2010. Última consulta: 9 de marzo de 2017. [www.jftc.gov.jm](http://www.jftc.gov.jm)

### 5.1.3 *Información utilizada*

27. Se recopiló información sobre (i) barreras reglamentarias a la entrada o la salida del sector; (ii) activos/pasivos y tamaño de la red de sucursales de cada banco comercial; (iii) comisiones bancarias cobradas; e (iv) información de consumidores sobre comisiones bancarias.

### 5.1.4 *Dinámicas de mercado*

28. El estudio contempló las dinámicas del mercado en la medida en que se reconocía que los organismos de crédito hipotecario estarían en una situación óptima para estimular la competencia en el sector de la banca comercial en un futuro próximo en caso de que el regulador emitiese nuevas licencias.

### 5.1.5 *Técnicas empleadas*

29. Se empleó una combinación de análisis cuantitativo y cualitativo. El análisis cuantitativo adoptó la forma de encuestas a consumidores realizadas para evaluar el nivel de concienciación del consumidor de servicios bancarios. El análisis cualitativo se hizo en forma de medición de la dispersión de comisiones bancarias en un periodo de cinco años.

### 5.1.6 *Conclusiones*

30. La conclusión principal fue que es posible que la ignorancia del consumidor impida una competencia mayor en el sector de la banca comercial. La FTC recomendó medidas dirigidas a mejorar la cantidad de información a disposición de los consumidores. Se proporcionó un informe del estudio al ministerio del que depende la FTC y una versión pública de dicho informe se publicó en la página web de la FTC.

31. La asociación que representa a los bancos comerciales cuestionó las conclusiones fundamentales del estudio y se opuso a las medidas recomendadas. Hasta la fecha, algunas de las medidas recomendadas no han sido adoptadas.

32. Las recomendaciones que el Gobierno pudo emitir directamente a través de sus organismos fueron aceptadas y se han dado pasos para su implantación. Por ejemplo, en virtud de la ley de servicios bancarios, se incluyeron, de alguna forma, en el Código de Conducta de Servicios Bancarios las recomendaciones de implantar mecanismos para garantizar que los bancos suministren suficiente información sobre sus servicios y la de que se pongan los medios para facilitar que los consumidores puedan acceder a la información sobre sus servicios.

33. Adicionalmente, en relación con la recomendación de aplicar mecanismos para facilitar que los bancos accedan a la información de los clientes, se han concedido al menos dos licencias para agencias de crédito, y las dos se han constituido y se encuentran funcionando.

## 5.2 *Estudio n.º 2: Sector de las cooperativas de crédito*

34. En el año 2012 la FTC llevó a cabo otro estudio de mercado titulado “Prospects for Competition in the Credit Union Sector”, que tenía por objetivo describir las posibilidades de competir en el sector de las cooperativas de crédito en relación con la prestación de servicios complementarios. La finalidad del

estudio consistía en promover la competencia en unos términos en los que los consumidores pudieran recibir mejores productos y servicios y una amplia gama de opciones a los precios más asequibles.<sup>10</sup>

#### 5.2.1 *Motivos para realizar el estudio*

35. El estudio se realizó a solicitud de la DCFS que regula el Sector y supuso un esfuerzo continuo por parte de la FTC para alcanzar una mejor comprensión de la naturaleza y el alcance de la competencia en la prestación de servicios bancarios complementarios. A diferencia de los bancos comerciales, las cooperativas de crédito gozan de gran consideración social por la rentabilidad que ofrecen a sus clientes/accionistas.

36. Curiosamente, los bancos comerciales han estado manifestando su preocupación acerca de las operaciones que realizan las cooperativas de crédito, alegando que deberían estar reguladas bajo las mismas condiciones que los bancos comerciales. El argumento esgrimido consiste en que, aunque las cooperativas de crédito normalmente ofrecen menos servicios que los bancos comerciales, en la práctica compiten con ellos en una serie de servicios y, por lo tanto, se considera que actúan en el mismo mercado con respecto a esos servicios. Sin embargo, están sujetas a un régimen regulador diferente.

37. La razón, según indica el informe, era que “últimamente ha habido una creciente preocupación entre los socios de las cooperativas de crédito de Jamaica porque las comisiones que están cobrando las cooperativas de crédito son excesivas y a veces superiores a las que cobran los bancos”.

#### 5.2.2 *Preocupaciones/ Hipótesis analizadas*

38. Este estudio de mercado se realizó para comprobar el alcance de la competencia en la prestación de servicios bancarios complementarios en el sector de las cooperativas de crédito.

#### 5.2.3 *Información utilizada*

39. Se recopiló información sobre (i) barreras reglamentarias a la entrada o la salida del sector; (ii) ingresos por servicios complementarios; y (iii) comisiones complementarias cobradas. La DCFS suministró información sobre el entorno normativo y sobre algunas cooperativas de crédito concretas, mientras que el BOJ facilitó información sobre comisiones e ingresos por servicios complementarios.

#### 5.2.4 *Dinámicas de mercado*

40. El estudio no contempló ninguna dinámica del mercado, al margen de reconocer que las cooperativas de crédito pueden representar una restricción competitiva para los bancos comerciales en la prestación de servicios bancarios básicos y servicios complementarios.

#### 5.2.5 *Técnicas empleadas*

41. El estudio empleó un análisis cualitativo en forma de medición de la dispersión de comisiones bancarias entre los bancos y las cooperativas de crédito en un periodo de cuatro años.

---

<sup>10</sup> Jamaica Fair Trading Commission. “Prospects for Competition in the Credit Union Sector. 2012. Última consulta: 9 de marzo de 2017. [www.jftc.gov.jm](http://www.jftc.gov.jm).



5.2.6 *Conclusiones*

42. La conclusión principal fue que era probable que los requisitos de aptitud para ser socio de las cooperativas de crédito impidiesen que exista una mayor competencia entre cooperativas de crédito.