

# INTEROPERABILIDAD EN MEDIOS DE PAGO EN PERÚ Y CHILE: ¿UN INSTRUMENTO MÁS REGULATORIO QUE *ANTITRUST*?

Andrés Calderón L.

# Interoperabilidad en medios de pago en Perú y Chile: ¿Un instrumento más regulatorio que *antitrust*?

Mayo 2023



Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), LLM por la Universidad de Yale. Profesor de Derecho de la Competencia, Regulación, Medios de Comunicación y Libertades Informativas en la PUCP y la Universidad del Pacífico de Lima. Trabajó como Consultor en temas Antitrust para la Federal Trade Commission (FTC).

**Abstract:** La interoperabilidad de pagos ya es una realidad en América Latina. Este artículo explora las aproximaciones de Perú y Chile en un contexto de transición hacia la interoperabilidad integral de todos los medios de pagos, impulsada por las agencias de competencia y los bancos centrales de dichos países. A través de un análisis del lenguaje utilizado por dichas autoridades, el autor deduce que ambos países se han decantado por implementar la interoperabilidad como un instrumento regulatorio ex ante, de carácter general y simétrico, que busca promover, expresamente, la libre competencia, la inclusión financiera y la adopción masiva de los pagos digitales.

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la interoperabilidad de medios y servicios de pago ha sido materia de creciente interés y discusión tanto por los agentes económicos participantes de los mercados, como por las agencias de competencia y las autoridades nacionales que regulan los instrumentos de pago, principalmente, los bancos centrales.

Los efectos de red asociados a los mercados de pago minoristas (mientras más acreedores y pagadores haya en un mismo sistema o red, más valor tendrá estar en la red<sup>1</sup>) han motivado que se preste especial atención a la interoperabilidad como mecanismo que asegure el funcionamiento competitivo de la industria de pagos y expanda los efectos positivos de red<sup>2</sup>.

Perú y Chile no han sido ajenos a esta coyuntura, como se puede apreciar de las recientes intervenciones de sus respectivas autoridades de competencia, que han conducido procesos no contenciosos para efectuar

---

\* El autor agradece la asistencia en la investigación de María Alejandra Ramos (CeCo Perú), así como los valiosos comentarios de José Luis Vásquez, Paul Castillo, Manuel Abarca, Juan Pablo Iglesias y Tania Domic. La responsabilidad por el contenido del artículo es exclusivamente del autor y no compromete a ninguna otra persona o institución con la que mantiene afiliación.

Herbert Hovenkamp. Antitrust Interoperability Remedies. 123 Col. L. Rev. Forum 1 (2023), p.3.

("[...] in many cases interoperability can expand the range of positive network effects by effectively aggregating the networks of multiple platforms").

1 Herbert Hovenkamp. Antitrust Interoperability Remedies. 123 Col. L. Rev. Forum 1 (2023), p.3.

("[...] in many cases interoperability can expand the range of positive network effects by effectively aggregating the networks of multiple platforms").

2 Raúl Morales y Yazmín Pérez. El papel de los sistemas y servicios de pago en la inclusión financiera Una perspectiva de América Latina y el Caribe. CEMLA, 2016, p. 44. ("[...] la interoperabilidad es un componente importante para promover la competencia entre los psp, al eliminar las barreras entre ellos. De ese modo se fomenta la competencia de precios y al mismo tiempo se logran economías de escala por el mayor número de transacciones que inducirán a que los costos se reduzcan para sistemas y proveedores").

recomendaciones o instrucciones de carácter general aplicables a los mercados de sistemas de pagos. Las reglas sobre interoperabilidad ocuparon un lugar central en la actuación de las autoridades de competencia.

En paralelo, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), recientemente, adoptó dos regulaciones inspiradas, en buena parte, por los mismos intereses: (i) una [circular](#) que busca fomentar mayor transparencia y competencia en los acuerdos de pago con tarjeta; y, (ii) un [reglamento](#) de interoperabilidad de los Servicios de Pago provistos por los Proveedores, Acuerdos y Sistemas de Pagos. Por su parte, el Banco Central de Chile adoptó una [nueva regulación](#) que autoriza la creación y reglamenta el funcionamiento de las Cámaras de Compensación de Pagos de Bajo Valor (CPBV), como un instrumento específico que permite que las personas puedan utilizar indistintamente distintos medios de pago, y que estos sean aceptados por todos los agentes del mercado.

Paradójicamente, no se han presentado denuncias formales que hayan motivado el inicio de procedimientos de infracción a las normas peruana o chilena de libre competencia por una negativa a interconectar o interoperar sistemas de pago. Un estudio de mercado en Perú y un procedimiento de instrucciones de carácter general en Chile podrían considerarse, más bien, como los catalizadores de decisiones eminentemente regulatorias que imponen la interoperabilidad de los operadores económicos.

En tal sentido, el presente trabajo plantea como hipótesis que, tanto en el Perú como en Chile, la interoperabilidad ha sido concebida no propiamente como un remedio *antitrust*<sup>3</sup>, sino como un instrumento regulatorio para fomentar la competencia. Para ponerlo en términos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se trataría de un juicio de valor en el sentido de que los mercados (de pagos minoristas) “no han llegado a su nivel óptimo por sí solos”<sup>4</sup>.

De esta forma, las autoridades nacionales de estos países sudamericanos parecen acercarse a la estrategia europea de buscar soluciones a problemas de competencia –en especial, en mercados digitales– a través de herramientas especiales (regulatorias) distintas al tradicional *enforcement* de las normas *antitrust*, como lo demuestra la reciente aprobación de la [Digital Markets Act](#)<sup>5</sup>.

Para ello, estudiamos con detalle el lenguaje utilizado por las autoridades de competencia peruana y chilena, así como lo hallado en las motivaciones expuestas en el sustento de las regulaciones implementadas por los bancos centrales de ambos países. El caso peruano será desarrollado en el capítulo 2, y la experiencia chilena en el capítulo 3. Finalmente, concluiremos, añadiendo una reflexión sobre los desafíos que esta opción regulatoria traerá para las agencias de competencia y los bancos centrales de ambos países, en particular respecto del reparto de funciones entre ambos tipos de autoridades.

---

3 Un remedio presupone la comisión de una infracción a la legislación de competencia.

4 OECD (2021), Data portability, interoperability and digital platform competition, OECD Competition Committee Discussion Paper, p. 8. Disponible en: <http://oe.cd/dpic>.

5 Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales). Específicamente, sobre acceso a la información e interoperabilidad en pagos digitales, aplica la Directiva IRECTIVA (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.

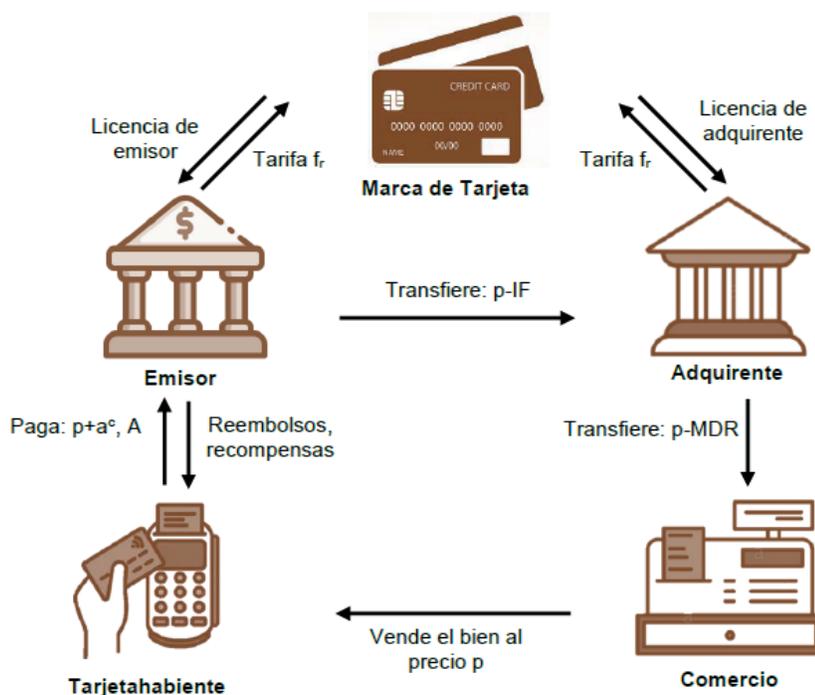
## II. PERÚ: DE LA ADQUIRENCIA MULTIMARCA A LA INTEROPERABILIDAD DE BILLETAS DIGITALES

### 2.1. El Estudio de Mercado del Indecopi

En agosto de 2021, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (CLC) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), publicó el [informe final](#) del estudio de mercado de los servicios de pagos con tarjetas en Perú. Este documento incluye un análisis de las condiciones de competencia existentes en el mercado y, utilizando las facultades de abogacía de la competencia que le confiere la Ley, se realizan recomendaciones tanto a entidades públicas como a actores privados del mercado.

El modelo peruano de tarjetas de pago es uno de cuatro partes (M4P), en el que participan cuatro marcas internacionales de tarjetas (Visa, Mastercard, American Express y Diners) y algunas marcas privadas. Estas tarjetas son emitidas por más de 30 empresas bancarias, financieras, cajas municipales y rurales de ahorro y crédito, que emiten tarjetas de crédito y débito de distintas marcas. Sin embargo, las preferidas en ambos tipos son las tarjetas Visa, seguidas de Mastercard. Quienes negocian la aceptación de estas tarjetas en establecimientos comerciales son los adquirentes, los cuales obtienen una licencia de dichas marcas. Los dos grandes adquirentes en el Perú son Niubiz e Izipay (antes, PMP).

#### Modelo de cuatro partes (Perú)



Nota:

$p$ = Precio del bien

$a^c$ = Comisión neta (positiva o negativa) cargada al tarjetahabiente (consumidor) por el emisor.

$A$ = Membresía anual.

$MDR$ = Comisión cargada al comercio (vendedor) por el adquirente, conocida como "tasa de descuento comercial" (*Merchant Discount Rate* en inglés).

$f_r$ = Comisión cargada al emisor y adquirente por uso de la red.

$IF$ = Tasa de intercambio pagada por el adquirente al emisor (*Interchange Fee* en inglés).

Basado en: Cruickshank<sup>78</sup>, Rochet y Tirole<sup>79</sup>, White<sup>80</sup> y Rysman y Wright<sup>81</sup>

Fuente: Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi (2021). Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas en Perú, p. 23.

Una de las principales preocupaciones de la agencia de competencia peruana, y que podría subsistir a la fecha, tiene que ver con las relaciones de propiedad entre los distintos actores de este M4P<sup>6</sup>.

Los principales bancos emisores son propietarios de las dos principales adquirentes. Por un lado, Niubiz tiene como accionistas a los cuatro principales bancos del país (BCP, Interbank, BBVA y Scotiabank) y a una marca de tarjetas (Visa, con el 10% de participación). Por otro lado, Izipay (antes, PMP) pasó de ser una copropiedad paritaria (50%-50%) de dos bancos (Interbank y Scotiabank) a ser controlada exclusivamente por uno de ellos (Interbank). A su vez, cada adquirente es propietario de un facilitador de pago (también conocidos como sub-adquirentes, que son empresas que se encargan de afiliar nuevos comercios para que acepten tarjetas de pago a nombre de un adquirente). Niubiz controla Vende Más, e Izipay tiene una empresa homónima en la facilitación de pagos.

Estas relaciones verticales generan incentivos para la adopción de tratos diferenciados que favorezcan a los grupos económicos que se encuentran integrados y perjudiquen a los independientes. En tal sentido, varias de las recomendaciones dictadas por el Indecopi están dirigidas a que los distintos participantes del mercado garanticen el acceso a sus servicios a otros agentes no integrados de manera neutral, oportuna y no discriminatoria.

Otro de los aspectos más relevantes del estudio de mercado peruano, para efectos del presente trabajo, tiene que ver con el paso del modelo de adquirencia por marca al modelo de adquirencia multimarca. Hasta el año 2019, Niubiz solamente realizaba las actividades de afiliación de comercios, captura y procesamiento de transacciones para las tarjetas de marca Visa, mientras que Izipay hacía lo propio con Mastercard. Con el cambio, ambos adquirentes realizan afiliaciones y procesamiento indistintamente para Visa y Mastercard, lo que puede dinamizar la competencia entre adquirentes, como también reducir las tasas de descuento que cobran a los establecimientos comerciales.

Precisamente, cuando el Indecopi reparó en el traspaso hacia el modelo de adquirencia multimarca, comentó positivamente la interoperabilidad inherente a este nuevo esquema. Así, destacaba que un establecimiento comercial podría procesar las transacciones que sus clientes le requiriesen con distintas marcas de tarjetas y utilizando un solo terminal, provisto por un solo adquirente multimarca<sup>7</sup>.

Esta consideración es coherente con el análisis conceptual presente en el capítulo 3 del estudio de mercado ("Características de las tarjetas de pago"). En este último, se identifican principalmente dos factores que incentivan la competencia entre tarjetas de pago: el *multihoming* y la interoperabilidad de las plataformas<sup>8</sup>.

---

6 Ver, al respecto, nuestro comentario: Andrés Calderón (2021). Steering in Payment Cards: Between Competition Enforcement and Competition Advocacy. Competition Policy International. 3 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.competitionpolicyinternational.com/steering-in-payment-cards-between-competition-enforcement-and-competition-advocacy/>.

7 Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi (2021). Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas en Perú, p. 106. Disponible en: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/6194832/Estudio+de+Mercado+de+los+Servicios+de+Tarjetas+de+Pago/0e3c7847-00de-ab5c-ec0d-dfbbf1bae458>. ("[...]se observa que un grupo de adquirentes se desenvuelven bajo un modelo interoperable ya que las transacciones de tres marcas (Mastercard, American Express y Diners) pueden ser capturadas y enrutadas por PMP, evitando la duplicidad de costos para los comercios, al requerirse solo un terminal. Asimismo, con la implementación del modelo de adquirencia multimarca, ahora los terminales de PMP también podrán capturar y enrutar transacciones de la marca Visa, siendo este un terminal totalmente interoperable. Adicionalmente, con la implementación del modelo de adquirencia multimarca, los terminales de Niubiz también podrán capturar y enrutar las transacciones de la marca Mastercard. Además, se observa que Niubiz también ha empezado a ofrecer servicios de captura para la marca American Express, manteniéndose el servicio de enrutamiento aun en PMP. Así, a futuro se espera una ampliación en la interoperabilidad entre las distintas marcas").

8 Ibid., p. 47. ("En el caso específico de las tarjetas de pago, los factores que incentivan una mayor competencia son el multihoming, ya sea por el lado de los tarjetahabientes o los comercios, haciendo que la plataforma deba ofrecer suficientes incentivos a los agentes para afiliarse a su red y hacer uso de su tarjeta; y la interoperabilidad de las plataformas, es decir que las transacciones de una puedan ser capturadas y redirigidas desde la otra").

Ya en el primer capítulo del estudio (“Importancia de las tarjetas de pago”), la agencia peruana de competencia había destacado la trascendencia de la interoperabilidad. Comentando los bajos niveles de uso de pagos electrónicos en el Perú, en comparación con otros países de la región, se identificaron como factores explicativos de esta situación a los acuerdos implícitos de exclusividad entre las redes y los adquirentes y a la falta de interoperabilidad<sup>9</sup>.

Ahora bien, resulta llamativo que, cuando la autoridad analizó los riesgos para la competencia, no identificó ningún caso específico en el que haya existido un reclamo o controversia por no poder acceder a la red de las marcas de tarjeta, o alguna limitación a la conexión entre emisores, adquirentes y facilitadores de pago. Esto, a diferencia de lo que sucedió en otros países como Brasil o México, cuya experiencia se reseña en el estudio del Indecopi.

Así, aunque no existe ninguna recomendación específica hacia la interoperabilidad en el estudio del Indecopi, sí es posible encontrar varios comentarios favorables hacia dicha medida. Las recomendaciones conductuales dirigidas a prácticamente todos los participantes del sistema de tarjetas de pago apuntan, por ejemplo, a permitir la interconexión entre todos los servicios. Así, se recomienda a los procesadores (marcas de tarjeta) que otorguen el acceso a sus redes de manera neutral, no discriminatoria, oportuna, con información plena, no restrictiva y pública<sup>10</sup>. Las mismas condiciones son sugeridas para las relaciones comerciales entre adquirentes y facilitadores de pago<sup>11</sup>.

Se aprecia de esta manera que, a percepción del Indecopi, la interoperabilidad representa una medida que puede favorecer la competencia *ex ante*, sin necesidad de esperar a la comisión de una infracción antitrust para considerarla como un remedio conductual.

## 2.2. El Reglamento de Interoperabilidad del BCRP

Ya desde el año 2013, con la aprobación de la Ley N° 29985 ([Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera](#)), se había otorgado competencia al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) para establecer las condiciones y oportunidades para la interoperabilidad<sup>12</sup>. Un siguiente paso en ese camino fue establecido con el [Reglamento del Servicio de Pago con Códigos de Respuesta Rápida](#)<sup>13</sup> —aprobado poco antes de la pandemia del COVID-19—, que disponía que los proveedores de códigos QR y los proveedores de billeteras y redes de pago deberían “propender a la interoperabilidad”<sup>14</sup>.

En octubre de 2022, finalmente, el BCRP aprobó la [Circular N° 024-2022-BCRP](#), el Reglamento de Interoperabilidad de los Servicios de Pago provistos por los Proveedores, Acuerdos y Sistemas de Pagos.

---

9 Ibid., p. 14.

10 Ibid., p. 128.

11 Ibid., p. 129-130.

12 Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29985.

13 Circular N° 0003-2020-BCRP.

14 Primera Disposición Final y Transitoria de la Circular N° 0003-2020-BCRP.

El artículo 4 de este nuevo reglamento establece expresamente la obligación para que las entidades reguladas interoperen sus distintos instrumentos de pago, incluyendo a las billeteras digitales, las funciones de pago inmediato embebidas en aplicaciones de banca móvil, los servicios de transferencias inmediatas en aplicaciones de banca móvil y otras que determine el Banco Central, según un calendario de implementación. A diferencia de los casos de PIX en Brasil<sup>15</sup> y CoDi en México<sup>16</sup>, en los que la banca central es la proveedora de una plataforma centralizada para los pagos digitales, el BCRP dispuso que los agentes privados interoperen sus propios sistemas de pago. Así, las empresas deberán suscribir acuerdos entre sí. En caso se produjera una negativa injustificada para interoperar, las partes afectadas podrían presentar una denuncia ante el Banco Central, el cual emitirá un mandato de interoperabilidad y sancionará con una multa a la parte infractora<sup>17</sup>.

Otro aspecto destacable de la nueva regulación es la mención de la libre competencia y la no discriminación y acceso justo (incluso prohibiendo expresamente pactos o acuerdos de exclusividad) como principios de interoperabilidad que deben guiar a las empresas reguladas<sup>18</sup>.

No solo la promoción de la competencia en el mercado de sistemas de pago, sino también la inclusión financiera y la adopción masiva de pagos digitales, han sido objetivos cardinales en la adopción de esta nueva regulación.

El [reporte de estabilidad financiera](#) del BCRP, de noviembre de 2022, mostraba la tendencia creciente de la digitalización de pagos en el país, en particular en lo que respecta a pagos de bajo valor, motivada por la rápida adopción del pago con billeteras digitales por parte de la población<sup>19</sup>. Los pagos de bajo valor de los últimos doce meses (a setiembre de 2022) mostraron un crecimiento en valor del 11% y en número del 81%<sup>20</sup>.

Uno de los elementos que dinamizó más el uso de pagos digitales fue la aceptación de las billeteras digitales en el país<sup>21</sup>. Estos pagos (intrabancarios e interbancarios) no eran significativos antes de la pandemia del COVID-19, pero llegaron a alcanzar el 39,3% del número total de pagos minoristas digitales a setiembre de 2022, superando en este indicador a cualquier otro sistema de pago de bajo valor<sup>22</sup>.

Pese a ello, el propio Banco Central advierte que la interconexión entre entidades del sistema financiero todavía era baja, “lo que limita la interoperabilidad y el potencial crecimiento y eficiencia de los Sistemas de Pagos”. Los ratios de interconexión (medidos como el número de empresas interconectadas dentro de un acuerdo o sistema de pago respecto del total de bancos, financieras, cajas municipales y cajas rurales disponibles) aplicables para

---

15 Pix es el sistema de pagos inmediatos implementado por el Banco Central de Brasil en 2020. Antony Pinedo. FinteChile. Estos son los sistemas de pagos inmediatos de América Latina. 13 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.fintechile.org/noticias/estos-son-los-sistemas-de-pagos-inmediatos-de-america-latina>.

16 CoDi es un sistema de pagos móviles que funciona sobre la plataforma del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) implementado por el Banco de México. Antony Pinedo. FinteChile. Estos son los sistemas de pagos inmediatos de América Latina. 13 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.fintechile.org/noticias/estos-son-los-sistemas-de-pagos-inmediatos-de-america-latina>.

17 Circular N° 024-2022, artículos 9, 12 y 13.

18 Circular N° 024-2022, artículo 3.

19 Banco Central de Reserva del Perú (2022). Reporte de Estabilidad Financiera. Noviembre 2022, p. 68.

20 Ibid., p. 73.

21 Sobre la importancia de los pagos móviles en países en los que estas redes son más accesibles que la tradicional oferta bancaria, ver: Chris Riley (2020). Unpacking interoperability in competition. JOURNAL OF CYBER POLICY 2020, VOL. 5, NO. 1, 94-106. <https://doi.org/10.1080/23738871.2020.1740754>, p. 102.

22 Incluyendo a las tarjetas de crédito y débito. Ver: Banco Central de Reserva del Perú. Reporte de Estabilidad Financiera. Noviembre 2022, p. 73.

el acuerdo de pago de dinero electrónico y los esquemas de billeteras digitales se encontraban por debajo del 50%<sup>23</sup>. Esto es así porque, desde su inicio, las billeteras digitales nacieron bajo un esquema de funcionamiento cerrado, que impedía a sus usuarios realizar transacciones fuera de sus respectivos ecosistemas.

Finalmente, cabe anotar que la interoperabilidad ha sido considerada por el BCRP expresamente como un instrumento de promoción de la competencia<sup>24</sup>. En este sentido, el Reglamento en comentario es una etapa de un proyecto más amplio que busca impulsar la interoperabilidad de manera progresiva en billeteras digitales, en los proveedores de sistemas de pago con códigos QR, en las cuentas de dinero electrónico y las cuentas de depósito tradicionales, y en los nuevos actores como empresas emisoras de dinero electrónico, como las *Fintech* y *Bigtech*<sup>25</sup>.

### III. CHILE: UN CAMBIO DE MODELO Y LOS PASOS INICIALES PARA LA INTEROPERABILIDAD PLENA

#### 3.1. La interoperabilidad en las Instrucciones de Carácter General N° 5/2022

En setiembre de 2020, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile (TDLC) decidió iniciar de oficio el procedimiento para el dictado de instrucciones de carácter general (ICG)<sup>26</sup> en el mercado de medios de pago con tarjetas. Para entonces, el Tribunal ya contemplaba a la interoperabilidad como una posible medida a implementar en el mercado, como se aprecia desde la resolución de inicio en la que se preveía analizar “en especial, la interoperabilidad entre los distintos actores que participan en este mercado, y la revisión de ciertas prácticas comerciales y de los incentivos que tienen dichos actores”<sup>27</sup>.

Es importante recordar que, poco antes, Transbank S.A. (empresa de propiedad de varios bancos como Banco de Chile, Santander, Scotiabank, Itau, BCI y Banco del Estado) había presentado una consulta al TDLC para que declarase la conformidad de su nuevo sistema tarifario. Si bien, en su momento, este nuevo sistema fue aprobado por el TDLC (con condiciones), la Corte Suprema rechazó la propuesta<sup>28</sup>. Es decir, aún falta que Transbank presente y logre la aprobación de un nuevo esquema tarifario.

No obstante, en la actualidad, el mercado de medios de pago con tarjetas en Chile ya ha migrado de un modelo de tres partes (M3P) a uno de cuatro (M4P)<sup>29</sup>.

Hasta abril de 2020, Transbank asumía el rol de banco emisor y banco adquirente, encargándose de la emisión de tarjetas de pago para los clientes de las entidades bancarias y también de la afiliación a los establecimientos

---

23 Ibid., p. 81.

24 Ibid., p. 83. (“El BCRP considera que la interoperabilidad en los pagos minoristas generará una mayor competencia, reducción de costos, economías de escala y una mayor conveniencia para los usuarios de servicios de pago”).

25 Ibid., p. 83-84.

26 Decreto Ley N° 211. Artículo 18, inciso 3.

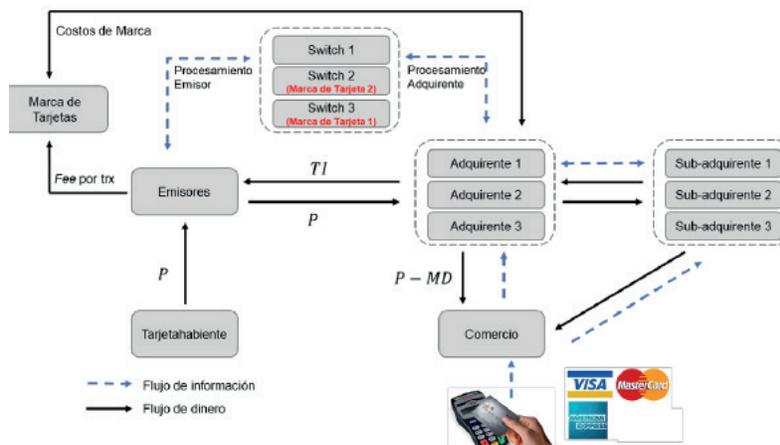
27 TDLC. Resolución de inicio del 25 de septiembre de 2020. *Rol NC N° 474-20*.

28 Ver [Resolución N°67/2021](#) del TDLC, y [sentencia revocatoria de la Corte Suprema](#), rol N°82422-2021.

29 Esta migración fue principalmente impulsada por la modificación realizada por el Banco Central al [Capítulo III.J.2 del Compendio de Normas Financieras](#), mediante la cual se autorizó a los “Operadores” (entidades que realizan actividades de adquirencia) a celebrar contratos directamente con las Marcas.

comerciales que aceptarían dichos instrumentos de pago. Con el cambio hacia el modelo M4P, cada entidad bancaria se encarga individualmente de la emisión de tarjetas, y Transbank realiza funciones de adquirencia en competencia con otros agentes económicos que han ingresado al mercado (como Iswitch de propiedad de Multicaja, Getnet de propiedad de Banco Santander, Red Global de propiedad de Banco Estado, y Pagos y Servicios de propiedad de BCI y EMS). Sin embargo, Transbank aún conserva una posición prominente en el mercado de adquirencia (en el periodo enero-mayo 2022, había procesado un 85.6% de las transacciones<sup>30</sup>).

### Modelo de cuatro partes (Chile)



Fuente: TDLC. ICG N° 5/2022, p. 48.

Bajo el modelo M4P, las marcas de tarjeta (en Chile, principalmente, Visa, Mastercard y American Express) son las encargadas principales de proveer el switch que conecta a los emisores con los adquirentes<sup>31</sup>. La interconexión de todos los agentes a este switch, sin embargo, es un elemento práctico que no se había verificado del todo al momento de la emisión de la ICG.

El TDLC advierte esta situación en reiteradas ocasiones, señalando que “[...] aún no se han desarrollado las plataformas que permitan la interoperabilidad total entre todos los emisores y adquirentes y las Marcas” y reparando en que todas las transacciones aún no se pueden enrutar a través del switch de las Marcas<sup>32</sup>. Así, se afirma que “para el buen funcionamiento del sistema de pagos, es necesario que exista plena interoperabilidad entre todos los emisores y adquirentes adheridos a cada marca”<sup>33</sup>.

Aquí se puede apreciar un paralelo entre el estudio de mercado peruano y las ICG chilenas. Mientras que en el primero se establecían recomendaciones generales para permitir el acceso neutro, oportuno y no discriminatorio; en el segundo, el TDLC reafirma –apoyándose en el Banco Central– las obligaciones de todos los participantes del mercado para permitir el acceso a sus servicios bajo “exigencias y condiciones de contratación públicas, generales, objetivas y no discriminatorias”<sup>34</sup>, y la implementación

30 Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). Instrucciones de Carácter General N° 5/2022. 16 de agosto de 2022, p. 63.

31 Ibid., p. 54.

32 Ibid., p. 51.

33 Ibid., p. 54.

34 Ibid., p. 70.

de “estándares tecnológicos apropiados y verificables” que hagan efectiva la interconexión de los diversos procesos, “tales como el enrutamiento de transacciones, su verificación y autorización, así como la compensación y liquidación de las mismas”<sup>35</sup>.

Un ámbito en el que se estarían produciendo problemas para lograr la interoperabilidad plena de actores es en el del comercio electrónico. Según los aportes recibidos por el TDLC, las transacciones de *e-commerce*, en su mayoría, no estarían siendo enrutadas a través del switch de las Marcas aún<sup>36</sup>, lo que podría favorecer al incumbente Transbank. Esta limitante se produciría porque Transbank no habría habilitado aún los mecanismos de autenticación definidos por las Marcas (para garantizar la identidad del tarjetahabiente y evitar casos de fraude o pagos no reconocidos)<sup>37</sup>. Por otra parte, se hace mención al caso específico de la marca American Express, la cual estaría teniendo dificultades para lograr su interconexión con bancos emisores, específicamente aquellos que utilizan a la empresa Nexus como encargada de implementar el procesamiento emisor<sup>38</sup>.

Al llegar a la parte resolutive, encontramos que las instrucciones de carácter general emitidas por el TDLC guardan similitud con las de su par peruano en cuanto al objetivo de permitir que los distintos agentes del sistema pueden acceder a sus respectivos servicios de manera no discriminatoria. Sin embargo, el TDLC es más concreto que el Indecopi en dos sentidos: en ordenar directamente la interoperabilidad de los servicios, y en señalar específicamente a los obligados y beneficiarios de las órdenes.

Así, se instruye a los emisores a “conectarse al *switch* de las marcas de tarjetas”, otorgándoles un plazo de seis meses para completar el proceso de migración. De la misma forma, se instruye a los emisores adoptar las acciones “para permitir la interoperabilidad total de Amex, en un plazo de 60 días hábiles”.<sup>39</sup> En el caso específico del comercio electrónico, se ordena también a los emisores adoptar el protocolo de identificación utilizado por las marcas de tarjetas (protocolo 3DS) “de manera de fomentar la interoperabilidad entre los emisores y todos los adquirentes en transacciones no presenciales”<sup>40</sup>.

Aunque trasciende al estudio específico de la interoperabilidad como instrumento regulatorio o de remedio *antitrust*, conviene hacer un breve hincapié en un apartado de la ICG N°5/2022, en el que TDLC se enfrentó a objetivos que podrían entrar en conflicto: la libre competencia y la inclusión financiera.

Esto ocurrió con la evaluación de la regla “*Honor all Products*” (HaP), en virtud de la cual un comercio tendría que aceptar todos los tipos de tarjetas que se emitan: tarjetas de crédito, débito y prepago. Prohibir esta regla –explica el TDLC– “afectaría la inclusión financiera (especialmente al no fomentar las tarjetas de prepago), la certeza de los consumidores y los efectos de red que derivan de la aceptación universal de las tarjetas de pago”. En cambio, al aceptarlas, si bien los usuarios podrían utilizar cualquiera de esos medios de pago, podría favorecer competitivamente a las marcas más establecidas (“su aplicación generaría riesgos anticompetitivos de apalancamiento del poder de mercado de las Marcas desde un mercado a otro, a través de una venta atada”). Así, las incumbentes en el mercado de tarjetas de crédito o débito podrían trasladar su poder de mercado al mercado de las tarjetas prepago.<sup>41</sup>

---

35 Ibid., p. 77.

36 Ibid., p. 83.

37 Ibid., p. 86-87.

38 Ibid., p. 83-84.

39 Ibid., p. 86.

40 Ibid., p. 90.

41 Ibid., p. 113.

Frente a este dilema, el Tribunal optó por priorizar el objetivo de la promoción de la libre competencia por encima del de inclusión financiera (“este Tribunal debe velar principalmente por la libre competencia y que sea ésta la que promueva la innovación financiera”). Así, luego de considerar que podían haber “otros mecanismos menos lesivos de la libre competencia que pueden propender a la inclusión financiera”, el TDLC ordenó a las Marcas eliminar la regla HaP<sup>42</sup>.

Este posible conflicto entre objetivos que, en principio, serían compatibles, como la libre competencia y la inclusión financiera, podría ser determinante al momento de resolver una controversia concreta sobre interoperabilidad. Reflexionaremos sobre esto en el último capítulo.

### 3.2. El camino positivo hacia la interoperabilidad integral

Mientras que la interoperabilidad de tarjetas de pago en Chile debe superar los obstáculos prácticos antes comentados, en una vía paralela, se vislumbran ciertos pasos normativos hacia la interoperabilidad general de medios de pago, incluyendo, por cierto, a los pagos digitales.

Chile es uno de los países con mayor uso de transferencias electrónicas (TEF) en la región. De hecho, hacia el 2020, el monto anual de transferencias de fondo por internet por persona triplicaba el monto de pagos con tarjeta (MM\$ 9,3 vs. MM\$ 2,7)<sup>43</sup>. Además, para julio de 2022, las TEF eran el instrumento de pago, diferente al efectivo, de mayor uso en lo que respecta al valor de la transacción<sup>44</sup>. Estas transferencias se realizan de manera instantánea y veloz gracias al uso de las aplicaciones de banca móvil disponibles para los titulares de cuentas. Así, el uso de las TEF es considerado como un sistema de pago instantáneo<sup>45</sup>, aunque es ciertamente distinto de otros mecanismos de pagos digitales instantáneos que utilizan como elemento identificador los números telefónicos móviles de los usuarios, como ocurre en el Perú y en otros países.

A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, en los que la banca central ha creado un sistema centralizado e interoperable de pagos digitales (como en Brasil con PIX, o en México con CoDi), los primeros pasos hacia la interoperabilidad plena en Chile pasan por la aprobación de un nuevo marco normativo que posibilite la cooperación entre actores privados involucrados en distintos sistemas de pagos.

Este marco normativo es el proporcionado por el Acuerdo 5 del Consejo del Banco Central de Chile<sup>46</sup>, que adopta la nueva regulación que autoriza la creación y reglamenta el funcionamiento de las Cámaras de Compensación de Pagos de Bajo Valor, y la [Norma de Carácter General N° 489](#), Normas Generales para Cámaras de Compensación de Bajo Valor, aprobada por la Comisión del Mercado Financiero (CMF)<sup>47</sup>.

Esta nueva regulación se trata de un mecanismo de liquidación y compensación multilateral entre los distintos medios de pago de bajo valor, de manera inmediata. Estos medios de pago incluyen a los pagos con tarjetas y a

---

42 Ibid., p. 114.

43 Banco Central de Chile (2021). Minuta Explicativa. Nueva regulación sobre Cámaras de Compensación de Pagos de Bajo Valor (CPBV). 8 de marzo de 2021, p. 2. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133208/Minuta+explicativa+CPBV.pdf/517e377b-fa57-fc49-9867-2c5a13a88ba7?t=1615215704927>.

44 Banco Central de Chile (2022). Informe de Sistemas de Pago. Julio 2022, p. 10. Disponible en: [https://www.bcentral.cl/documents/33528/3652920/Informe\\_de\\_sistema\\_de\\_pago\\_julio\\_2022.pdf/037fea7f-ce7f-1257-0025-62d71871a4b6](https://www.bcentral.cl/documents/33528/3652920/Informe_de_sistema_de_pago_julio_2022.pdf/037fea7f-ce7f-1257-0025-62d71871a4b6).

45 Ibid., p. 37.

46 En su Sesión Ordinaria N° 2450 del 20 de enero de 2022.

47 En la Sesión Ordinaria N° 313 del 10 de noviembre de 2022.

las transferencias electrónicas de amplio uso en el país, pero también innovaciones de medios de pago (como billeteras electrónicas o pago a través de códigos QR). Con ello, una persona podrá iniciar un pago utilizando el medio y la plataforma que elija (sean tarjetas de pago, transferencias bancarias, billeteras electrónicas, y otros) y este será recibido por su destinatario con prescindencia de la plataforma que este último utilice<sup>48</sup>.

A través de este instrumento, se busca acelerar la liquidación entre las instituciones financieras (las TEF, si bien son instantáneas, se liquidan de manera diferida), y generar seguridad al otorgar firmeza e irrevocabilidad a las órdenes de pago. A la vez, uno de los objetivos declarados por el Banco Central de Chile es el de promover la competencia en la industria de medios de pago, abriendo el espacio para el desarrollo de transacciones más innovadoras y que puedan ser menos costosas que los instrumentos basados en tarjetas de pago<sup>49-50</sup>. Estas cámaras funcionarían de manera privada, y podrían encargarse de la administración, diferentes entidades, como, por ejemplo, bancos, cooperativas de ahorro y crédito, emisores y operadores de tarjetas de pago, y sociedades anónimas especiales. Para ello, deberán obtener una autorización de funcionamiento de la CMF<sup>51</sup>. También, se dispone que el administrador de la cámara deberá fijar condiciones de acceso no discriminatorias y de carácter general, asegurando la interoperabilidad<sup>52</sup>.

Existe la expectativa de que estas cámaras fomenten el desarrollo de innovaciones en el sistema de pagos minorista, abriendo la posibilidad del ingreso de plataformas de pago *fintech*, lo que “debiera contribuir a aumentar la competencia en esta industria”<sup>53</sup>.

La reglamentación de las Cámaras de Compensación de Pagos de Bajo Valor (CPBV) debe ser leída en el contexto de la adopción de políticas públicas que fomentan el desarrollo de innovaciones tecnológicas que buscan ampliar la oferta de medios de pago y, al mismo tiempo, incluir a más usuarios.

Estos objetivos son apreciables también en la recientemente publicada [Ley Fintec](#), cuyo título y artículo 1 incluye como objetivos y principios tanto la promoción de la competencia, como la inclusión financiera<sup>54</sup>.

---

48 Banco Central de Chile (2021). Banco Central presenta agenda sobre medios de pago digitales del Instituto Emisor. 22 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/es/web/banco-central/contenido/-/details/banco-central-presenta-agenda-sobre-medios-de-pago-digitales-del-instituto-emisor>.

49 Banco Central de Chile (2021). Minuta Explicativa. Nueva regulación sobre Cámaras de Compensación de Pagos de Bajo Valor (CPBV). 8 de marzo de 2021, p. 4. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133208/Minuta+explicativa+CPBV.pdf/517e377b-fa57-fc49-9867-2c5a13a88ba7?t=1615215704927>.

50 Para Montoya, Celedon y Novoa, “las infraestructuras de pago de bajo valor (incluidas las cámaras de compensación) [son] una facilidad esencial cuyo acceso debe concederse a los nuevos competidores”. Ana María Montoya, Rosario Celedon y Valentina Novoa “Finanzas abiertas y Acceso a Infraestructura financiera: Políticas públicas para promover la innovación, competencia e inclusión financiera en América Latina”, *Investigaciones CeCo* (marzo, 2022), p. 16. Disponible en: <http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>.

51 Banco Central de Chile (2021). Minuta Explicativa. Nueva regulación sobre Cámaras de Compensación de Pagos de Bajo Valor (CPBV). 8 de marzo de 2021, p. 6. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133208/Minuta+explicativa+CPBV.pdf/517e377b-fa57-fc49-9867-2c5a13a88ba7?t=1615215704927>.

52 *Ibid.*, p. 7.

53 *Ibid.*

54 Ley N° 21.521. Promueve la Competencia e Inclusión Financiera a través de la Innovación y Tecnología en la Prestación de Servicios Financieros, Ley Fintec.

“Artículo 1.- Objetivos de la ley y principios. Esta ley tiene por objeto establecer un marco general para incentivar la prestación de servicios financieros a través de medios tecnológicos que realicen los proveedores regidos por ella.

Esta ley está basada en los principios de inclusión e innovación financiera, promoción de la competencia, protección al cliente financiero, adecuado resguardo de los datos tratados, preservación de la integridad y estabilidad financiera y prevención del lavado de activos y financiamiento del narcotráfico y del terrorismo, los cuales deberán ser observados por todos los sujetos obligados por ella”.

Esta nueva legislación también dispone la creación de un sistema de finanzas abiertas, con el objetivo, nuevamente, de “promover la competencia”, y la “innovación e inclusión en el sistema financiero”<sup>55</sup>. Dentro de este sistema, se encuentran los proveedores de servicios de iniciación de pagos<sup>56</sup>, los cuales deberán interconectarse con las instituciones proveedoras de las cuentas o medios de pago. También se hallan las instituciones proveedoras de información, las cuales deberán adoptar “las medidas necesarias para garantizar un trato no discriminatorio y la interoperabilidad con otras instituciones participantes del Sistema de Finanzas Abiertas”<sup>57</sup>.

## IV. INTEROPERABILIDAD PARA LA INCLUSIÓN Y LA COMPETENCIA, PERO ¿HAY ESPACIO PARA LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA?

El impulso hacia la interoperabilidad es una tendencia regional de la que no son ajenos el Perú y Chile<sup>58</sup>. El efectivo y las tarjetas de pago enfrentan ahora una gran competencia de nuevas modalidades de pago, que incluyen a las transferencias electrónicas, las billeteras electrónicas, los pagos a través de códigos QR, y nuevas formas de pago a distancia. Los nuevos mecanismos de pago se caracterizan por su inmediatez, agilidad, menor costo y confiabilidad.

En este contexto, la interoperabilidad facilita la inclusión financiera, la cual ha sido un objetivo latente en la región latinoamericana, donde, antes de la pandemia, más de la mitad de personas no tenía acceso a ningún tipo de servicio financiero<sup>59</sup>. Una de las variables explicativas para este limitado acceso son los altos niveles de concentración de la industria bancaria, lo cual eleva los costos de acceso al servicio<sup>60</sup>. Dicho de otro modo, sin competencia no se puede incluir a más personas a los servicios financieros.

Competencia e inclusión financiera son, como se ha visto, los objetivos primordiales que motivan las decisiones de las autoridades de competencia y bancos centrales peruanos y chilenos de ordenar la interoperabilidad entre medios de pagos. Y se trata de una orden de carácter regulatorio, *ex ante*, que no responde a la verificación de un caso concreto de negativa a la interconexión o discriminación en el acceso a las plataformas de pago.

En el caso chileno, más que en el peruano, no obstante, parece haber una preocupación subyacente por la posición monopólica que podría conservar un agente (Transbank) si no se implementa plenamente la interoperabilidad<sup>61</sup>.

---

55 Ley N° 21.421, artículo 16.

56 Ley N° 21.421, artículo 20.

57 Ley N° 21.421, artículo 26.

58 Kushki y Payments & Commerce Markets Intelligence. Tendencias de pagos digitales en América Latina 2023, p. 6. Disponible en: [https://kushkipagos.com/static/7feab75d0451ba26cd99847bcfd44ba0/Ebook\\_-\\_Tendencias\\_de\\_pagos\\_digitales\\_2023\\_-\\_Espanol\\_1.pdf](https://kushkipagos.com/static/7feab75d0451ba26cd99847bcfd44ba0/Ebook_-_Tendencias_de_pagos_digitales_2023_-_Espanol_1.pdf).

59 Ana María Montoya, Rosario Celedon y Valentina Novoa “Finanzas abiertas y Acceso a Infraestructura financiera: Políticas públicas para promover la innovación, competencia e inclusión financiera en América Latina”, *Investigaciones CeCo* (marzo, 2022), p. 4-5. Disponible en: <http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>.

60 *Ibid.*, p. 5..

61 Según Fletcher, citado por la OCDE, las medidas de interoperabilidad no solo facilitan la comunicación entre plataformas incumbentes y nuevas permitiendo que los usuarios conserven los efectos positivos de red, sino que también pueden evitar que un mercado se convierta (“tipping”) en monopólico. OCDE (2021), Data portability, interoperability and digital platform competition, OECD Competition Committee Discussion Paper, p.19-20. Disponible en: <http://oe.cd/dpic>. Para Bourreau y Valletti, la política pública de interconexión hace sentido cuando los mercados podrían inclinarse a favor de un competidor que típicamente rechazaría la interconexión. to Marc Bourreau and Tommaso Valletti (2015). “Enabling Digital Financial Inclusion through Improvements in Competition and Interoperability: What Works and What Doesn’t?”. CGD Policy Paper 065. Washington DC: Center for Global Development, p. 14. Disponible en:





Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:  
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

**Cómo citar este artículo:**

Andrés Calderón L. , "Interoperabilidad en medios de pago en Perú y Chile: ¿Un instrumento más regulatorio que antitrust?", *Investigaciones CeCo* (mayo, 2023),  
<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a [info@centrocompetencia.com](mailto:info@centrocompetencia.com)  
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile