



COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

COMISIÓN DE JUSTICIA

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

FOROS: REFORMA FINANCIERA

▶ **BANCA MÚLTIPLE
Y FACILITACIÓN
DEL CRÉDITO**

▶ **BANCA DE
DESARROLLO Y
SOCIEDADES
DE CRÉDITO**

▶ **FONDOS
DE INVERSIÓN
Y MERCADO
DE VALORES**

▶ **TRANSPARENCIA
Y DEFENSA
DEL USUARIO**

Índice

Presentación	3
Banca Múltiple y Facilitación del Crédito	5
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).....	6
Banco de México (BANXICO)	7
Asociación de Bancos de México (ABM)	10
Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF).....	14
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	18
Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).....	20
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	22
Académico	26
Abogado.....	30
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	33
Banca de Desarrollo y Sociedades de Crédito	35
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).....	36
Nacional Financiera (NAFIN).....	40
Secretaría de Finanzas del Distrito Federal	42
Consejo Mexicano de Uniones de Crédito (CONUNIÓN)	45
Diputado Federal	50
Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas (AMFE)	52
Consejo Coordinador Empresarial (CCE)	56
Abogado Laboral.....	60
Unión de Instituciones Financieras Mexicanas (UNIFIM).....	63
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)	67
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	68
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	80
Especialista en Crédito Popular	87
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	94
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	98
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	106
Fondos de Inversión y Mercados de Valores.....	109
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).....	110
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).....	113
Gobierno del Distrito Federal	119
Bolsa Mexicana de Valores (BMV).....	123

Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB)	129
Asociación de Almacenes Generales de Depósito (AAGEDE).....	134
Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA)	139
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	144
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).....	148
Transparencia y Defensa del Usuario	153
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP).....	154
Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF).....	156
Asociación Nacional del Notariado Público.....	159
Banco de México (BANXICO)	162
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF)	166
Abogada.....	170
Asociación de Bancos de México (ABM)	173
Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX) ..	177
Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS).....	180
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	185

Presentación

La H. Cámara de Diputados a través de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Justicia, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, durante los días 18, 19 y 20 de junio del presente año, realizaron Foros sobre la Reforma Financiera, con la finalidad de abrir un espacio de discusión para los Legisladores a propósito de la propuesta de Reforma que presentó el Ejecutivo Federal y el Consejo Rector del Pacto por México el 8 de mayo de 2013 y que fue turnada a esta Cámara el 15 de mayo.

Los Foros versaron sobre cuatro temas: i) Banca Múltiple y Facilitación del Crédito, ii) Banca de Desarrollo y Sociedades de Crédito, iii) Fondos de Inversión y Mercados de Valores, y iv) Transparencia y Defensa del Usuario. Se contó con la participación de cuarenta y cinco distinguidos expositores, entre académicos, especialistas, autoridades financieras y representantes de instituciones involucradas en la Reforma Financiera.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con el propósito de apoyar a los Legisladores en el proceso de dictaminación de las trece iniciativas contenidas en la propuesta de Reforma Financiera, pone a disposición un compendio de los trabajos presentados en los Foros, mismo que fue elaborado con base en el material estenográfico proporcionado por la Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria y las ponencias que los involucrados hicieron llegar de forma oportuna.

Banca Múltiple y Facilitación del Crédito

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fernando Aportela Rodríguez

La SHCP, en voz del subsecretario de Hacienda y Crédito Público, agradeció a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión de Justicia, al diputado José Isabel Trejo y al diputado Ricardo Pacheco, por la invitación a los foros. También reconoció al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, dirigido y representado por el maestro Raúl Mejía González.

Recordó que el miércoles 22 de mayo, autoridades de la dependencia fueron invitadas a la Cámara de Diputados para presentar los objetivos y alcances que el gobierno de la república prevé se logren mediante la iniciativa de Reforma Financiera en beneficio de las personas y las empresas. Dijo sentirse honrado al participar en la instalación de los Foros de Consulta sobre la Reforma Financiera, un tema de trascendental importancia para el desarrollo económico en nuestro país.

Señaló que los foros son una pieza clave para contar con un espacio de diálogo y fortalecimiento de nuestro sector financiero y se mostró convencido de que este ejercicio democrático de participación, el cual conjunta las visiones, opiniones y valiosas aportaciones de legisladores, de expertos, de asociaciones, de académicos, de representantes de centros de investigación, de grupos empresariales, de integrantes del sector financiero, tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo, en suma, de las autoridades que conforman al sistema financiero, habría de enriquecer la iniciativa de Reforma Financiera.

El subsecretario añadió que con estos foros se habría de contribuir al cumplimiento de los objetivos centrales de la iniciativa: prestar más, abaratar el crédito y constituir a la banca de desarrollo como motor para el impulso de los sectores estratégicos de nuestra economía.

Bajo esta visión de lograr un sistema financiero que contribuya en mayor medida al fortalecimiento de la economía nacional, impulsando a los sectores productivos, facilitando la formación de patrimonio de las familias y permitiendo que existan más oportunidades de inversión e inclusión financiera, dijo estar seguro que la participación de todos sería de gran relevancia y trascendencia para México: *“las intervenciones y el intercambio de propuestas e ideas redundarán en un sector financiero sólido, que sea motor de desarrollo nacional en beneficio de las familias mexicanas”*.

Banco de México (BANXICO)

Luis Urrutia Corral

La iniciativa de Reforma Financiera para el Banco de México tiene una gran importancia por el papel que juega el Banco Central en el Sistema Financiero. El Banco Central no solamente es el banco emisor y no nada más tiene por mandato constitucional el objetivo primordial de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de nuestra moneda nacional, sino que también en su carácter de autoridad financiera desempeña diversas funciones, tales como, prestamista de última instancia -uno de los papeles fundamentales que le corresponde a este instituto- y regulador de los servicios financieros (tiene a su cargo realizar ajustes en materia cambiaria y en la intermediación).

Dentro de las finalidades que la Ley del Banco de México le confiere a este instituto está precisamente promover el sano desarrollo del sistema financiero y procurar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. De ahí el interés del Banco por participar activamente no sólo en el análisis de las circunstancias y las problemáticas que se tratan de atender con este paquete de reformas, sino de colaborar en aclarar precisamente todos los puntos que requieren ser atendidos con la reforma.

Las reformas en las que ha participado el Banco de México tienen que ver con una atribución que el banco ha jugado, como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, en la financiera. El Banco de México atendió la invitación que le extendió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno federal para analizar algunas circunstancias y proponer esquemas que al final quedaron consolidados en este paquete de reformas.

En este sentido el paquete que ustedes conocen es demasiado largo, demasiado extenso, puede ser demasiado complejo, pero sin duda atiende a las circunstancias que requieren ser cubiertas y que demandan una actualización del marco legal, no sólo para incentivar el otorgamiento del crédito, propósito primario de esta iniciativa, sino también para sentar las bases sólidas en las que debe de estar desarrollándose el sistema financiero.

De ahí que el Banco de México ve con beneplácito que el paquete de reformas incluye diversos temas que pueden ser agrupados en categorías que no sólo tienden a facilitar los procesos de otorgamiento y recuperación de créditos en áreas muy identificadas que han representado obstáculos para las instituciones financieras, sino que además pone especial énfasis en adoptar los estándares internacionales que se han venido desarrollando cada vez más con motivo de la crisis global que se vivió en 2008 y que tienden precisamente a reforzar la regulación y la supervisión.

Este último punto es muy importante, porque debemos ser conscientes de que cuando se dan incentivos de crédito y empieza a crecer el crédito de manera desmedida sin estar acompañado de medidas que tiendan a monitorear la estabilidad de las instituciones financieras, es que se puede caer en espirales de mayor otorgamiento de crédito sin adecuados controles que tiendan a evitar los problemas que se dieron de manera muy grave hace varios años.

De ahí la importancia de reconocer estos principios internacionales. Los mercados financieros más desarrollados han llegado a acuerdos para entender qué son los estándares mínimos y cuáles deben de ser los niveles que se deben de observar en las instituciones para poder monitorear la estabilidad y si están incurriendo en algún problema de fragilidad.

En particular, los estándares del Comité de Supervisores de Basilea, que han hecho un trabajo muy extenso en proponer nuevas medidas de capitalización a las que deben de estar sujetas las instituciones financieras – por ejemplo, las bancarias-, ponen especial énfasis en nuevos indicadores que no se tenían muy desarrollados pero que ahora se cuenta con información específica, concretamente en materia de liquidez.

Se ha constatado, que la solvencia no es el único aspecto que debemos de atender con mucho cuidado en las instituciones financieras, sino también la liquidez; de ahí la necesidad de contar con un marco que permita a las autoridades monitorear y tomar acciones en caso de que se encuentren problemas de liquidez en dichas instituciones.

Es muy importante recalcar la necesidad de reconocer en nuestra legislación todo este tipo de estándares. En la medida en la que nuestro sistema financiero esté a la par de los estándares que se observan en economías más desarrolladas, sin duda se dará más confianza y se sentarán las bases para que las instituciones puedan atender este reclamo social de incentivar cada vez más el crédito.

Es por ello importante procurar que estas medidas estén bien reflejadas en el paquete de reformas para que las autoridades financieras cuenten con los elementos necesarios para recabar información para analizarla y poder tomar medidas efectivas.

El paquete incluye una serie de medidas tanto preventivas como correctivas. Se va desde los índices en materia de capitalización, en materia de liquidez, hasta acciones que pueden tomar las autoridades en materia de supervisión, en materia de sanción, e incluso medidas -ya en los casos extremos- en materia de resolución de esas instituciones si llegan, a pesar de todos los aspectos preventivos, a incurrir en problemas de solvencia.

La ley debe reconocer y establecer claramente los supuestos a los que estarán sujetos las instituciones en caso de que entren en problemas. Estamos hablando de los esquemas de resolución de quiebras bancarias que requieren atenderse de una manera muy especial bajo estándares muy específicos, enfocados precisamente a las instituciones financieras, que no pueden ser los mismos que se utilizan para una empresa común considerando el propósito o el bien social que tienen estas instituciones, que es los depósitos de los ahorradores.

En ese sentido la reforma no solamente promueve la mayor estabilidad, bases sólidas para las autoridades e incentivos para otorgar créditos, sino que también es una reforma que ve desde un contexto más integral el desarrollo del sistema financiero. Se enfoca en los primordiales otorgantes de crédito en nuestro país, que son las instituciones de crédito, pero también pone especial énfasis en establecer incentivos, estímulos y levantar algunas barreras que pudieran impedir el desarrollo de otros intermediarios financieros.

Es precisamente por eso, por lo que la reforma sí puede verse como una reforma larga, compleja, pero sin duda tiene los aspectos fundamentales que nuestro sistema financiero requiere tener bajo un esquema de claridad y de certeza legal, que es lo que han demandado tanto las instituciones financieras como otorgantes de crédito y los propios consumidores, que son precisamente los que se benefician de los servicios financieros.

Asociación de Bancos de México (ABM)

Alberto Gómez Alcalá

Se habla mucho de la baja penetración del crédito en México y en la ABM coincidimos con ese diagnóstico. La profundidad crediticia de la banca mexicana es del 26 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), un número que se compara muy desfavorablemente con el brasileño, por ejemplo, del 60 por ciento; el chileno del 70 por ciento y con algunos países asiáticos cuya profundidad es del 100 por ciento del PIB. No es tampoco la penetración financiera más baja de América Latina, sin que eso, por supuesto, sea consuelo. También es cierto que algunos países que tienen en este indicador un nivel más alto, hoy están viviendo crisis, particularmente en la parte financiera. Este indicador no es el único y sentimos que debe ser complementado con información adicional. De igual forma, no siempre es el caso que una mayor profundidad, es sinónimo de bienestar o de crecimiento. Por ejemplo, la profundidad financiera de España es prácticamente el doble que Alemania, y evidentemente el nivel de bienestar y de crecimiento de Alemania superan al de España.

Pero aquí la reflexión es sobre nuestro país, sobre México. ¿Por qué la relación de crédito aquí es baja? En México las crisis han afectado la dinámica positiva del crédito. Y déjenme hacer un recuento histórico muy breve. Empiezo con el desarrollo estabilizador, una etapa de crecimiento y de estabilidad donde continuamente tuvimos también un aumento en la profundidad crediticia hasta alcanzar, en ese entonces, un máximo histórico del 34 por ciento. Un crecimiento del crédito dos veces superior al de la economía. Con las crisis de los setentas y los ochentas, hubo una pérdida casi continua de esta profundidad crediticia, una etapa donde no hubo crecimiento, no hubo estabilidad y la profundidad financiera se contrajo.

Lo avanzado en el desarrollo estabilizador se retrajo y la relación bajó del 34 al 12 por ciento. Después viene una época de saneamiento de las finanzas públicas de privatización de empresas, de amortización de deuda interna, y todo eso se canalizó al crédito. La profundidad pasó del 12 al 40 por ciento, que sigue siendo el máximo histórico en nuestro país, una expansión de siete veces el crédito en relación a la economía. Y lo que sabemos es que no fue sostenible; la economía mexicana no pudo digerir tal cantidad de crédito. Luego vino una nueva crisis que retardó también, por años, la profundidad financiera. Ese es el resultado de los quebrantos, de la necesidad de capitalizar a los intermediarios y de que regrese el apetito por endeudamiento de familias, empresas y banco. La profundidad cayó casi del 40 al 15 por ciento.

Desde ese entonces tenemos un crédito que crece. El crecimiento económico en nuestro país está presente aunque ojalá fuera más alto, es un crédito relativamente moderado. La expansión crediticia sana con una cartera vencida baja a pesar de la segunda peor recesión de la economía mexicana que fue en el 2009, y tenemos una expansión del crédito que es casi

tres veces superior a la del crecimiento del producto. Sentimos que es una expansión sana, prudente, y sostenible.

Si viéramos esta historia completa, distinguiríamos tres ciclos grandes en la economía mexicana. Uno muy rápido, que resultó no sostenible en los noventa, y los otros dos que sentimos que pueden ser un buen ejemplo: el del desarrollo estabilizador cuando se expandió dos veces el crédito en relación al producto, y el actual, prácticamente lleva diez años, donde se da la mayor expansión, el crédito crece tres veces el producto.

La ABM coincide en que la profundidad crediticia en México es baja. Es deseable que aumente, que se canalice más crédito, que sea más barato, pero también que sea con estabilidad y que no se sacrifique la solidez hasta ahora alcanzada. Sentimos que esas características están presentes en el ciclo mexicano de los últimos diez años. Existen también factores estructurales que han limitado una mayor profundidad, factores que están por el lado de la demanda, un bajo crecimiento en una economía abierta que también se financia con el exterior, donde ha aumentado la informalidad, no necesariamente puede alimentar una sólida, fuerte y dinámica demanda de crédito.

También hay una estrecha relación entre el comportamiento del crédito y del crecimiento. Esto es una relación muy compleja, se influye de los dos lados, del crédito al crecimiento, del crecimiento al crédito, en general si no hace un análisis estadístico. En México primero es el crecimiento y luego es el crédito. El crédito siempre ha respondido a los aumentos del producto, y a la inversa. Cuando el crédito parece adelantarse al crecimiento del producto y el producto no lo sigue por la razón que fuera, siempre termina el producto, también, de alguna manera transformando el comportamiento del crédito.

Por eso sentimos que hay un indicador complementario al de la profundidad crediticia y es precisamente de las veces que crece el crédito en función al producto interno bruto, que de alguna manera es la capacidad de pago que tiene la sociedad mexicana. Y si hiciéramos ese indicador, este es el comparativo internacional que tendríamos. Este indicador es de casi tres veces para el caso de México. Realmente es un buen número. No deslucimos en un comparativo internacional, y los ejemplos internacionales donde este nivel es superior, son países que hoy enfrentan crisis financieras en sus respectivas regiones.

Tres comentarios muy breves antes de una apreciación de la Reforma Financiera y de unas conclusiones. Dos fenómenos adicionales de nuestro sistema bancario. Uno, todos los circuitos de crédito están creciendo y todo lo que capta la banca mexicana se traduce en crédito. Cada peso que la banca capta del público, es un peso que se destina al crédito productivo. No se usa para ninguna otra razón adicional.

Segundo, en todos o en la mayoría de los productos de crédito ha habido una disminución notable en su costo. Las tasas de interés activas, las que se cobran a los créditos, tienen una tendencia negativa y hoy están en mínimos históricos. Por ejemplo, en el mercado hipotecario se han reafirmado y acentuado las tendencias declinantes de las tasas de interés cobradas en los créditos.

Y tercero, un factor muy conocido, que es la solidez y la capitalización del sistema financiero mexicano, es un activo que tiene el país y que fundamenta también buena parte del arreglo macroeconómico con estándares contables adecuados en muchos renglones, anticipándose a la regulación internacional, nos da sin duda, como país, una posición de fortaleza en un aspecto muy conocido en nuestro sistema.

En cuanto a la Reforma Financiera que hoy nos ocupa, la ABM suscribe los objetivos que han dado pie a toda la Reforma Financiera con sus múltiples y complejos aspectos como ya comentó el Banco de México. Impone, estamos conscientes, una serie de obligaciones y nuevas condiciones a la banca. Fortalece la facultades de la autoridad para ejercer su rectoría y gestión sobre el sistema financiero, aumenta el costo regulatorio para los intermediarios y sentimos que es deseable un buen balance entre la promoción crediticia, la protección a los usuarios, cuidar el ambiente de competencia y garantizar la certidumbre que requiere la inversión y crecimiento del sector.

Podría dar varios ejemplos, como se ha señalado es una reforma muy amplia, muy completa, integral, que cubre varios y múltiples aspectos. A manera de ejemplo, señalo simplemente tres cuestiones que sentimos son importantes a considerar:

- 1) Las evaluaciones crediticias que hará la Secretaría de Hacienda de los intermediarios y, en su caso, si no resultasen favorables, podrían implicar una serie de sanciones que podrían limitar, por ejemplo, la inversión en valores. Sentimos que preservar el mercado líquido, profundo y amplio de valores gubernamentales, es fundamental para el manejo de la deuda pública, la instrumentación de la política monetaria y el manejo de liquidez de la banca mexicana, que entre otras, le permiten dar créditos hipotecarios a tasas fijas por plazos largos de hasta más de 20 años.
- 2) El tema de competencia. Citando un ejemplo reciente, Banco de México hizo exclusivamente un estudio de competencia, exclusivamente en las tarjetas bancarias reconoció la complejidad del ejercicio, las limitantes de la información para hacerlo en los términos ideales y tuvo que invertir dos años en alcanzar las conclusiones que hace poco nos compartieron. Sentimos que estas cuestiones son importantes a considerar, al igual que no deje de verse el punto de vista de la estabilidad del sistema cuando se evalúa el ambiente de competencia.

- 3) Un balance en la protección de los usuarios y la certidumbre en los contratos que requieren las necesidades para invertir y el crecimiento del sector. Aquí son múltiples los ejemplos que podrían darse vinculados con la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (CONDUSEF), la resolución de quiebras, donde se fortalecen las facultades del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), pero se acortan los plazos, ya no está el recurso de suspensión ante las modificaciones de la Ley de Amparo.

Resumiendo y a manera de conclusión, México tiene una baja participación de crédito en el PIB, pero actualmente el crédito está creciendo, es de buena calidad, con una cartera vencida baja y por lo tanto es sostenible y estable. Tenemos un nuevo ciclo que tiene casi 10 años con una muy buena relación de crecimiento respecto al producto y que de mantenerse al ritmo de crecimiento actual en ocho años alcanzaríamos nuevamente un máximo histórico, es decir, 40 por ciento. Todos los depósitos se traducen en crédito, los costos de todos los productos crediticios han bajado y México tiene un sistema financiero sólido y bien capitalizado. Deseamos que esta Reforma Financiera consolide esta tendencia y logre un balance entre la promoción del crédito, la protección a los usuarios, la competencia en el sistema y el crecimiento y estabilidad del sector.

Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF)

Javier Laynez Potisek

Me voy a referir muy brevemente a algunos asuntos que al menos he podido leer en la prensa, o pudiesen o han despertado algunas dudas, inquietudes, algunas polémicas; la reforma efectivamente es amplia.

En primer lugar a la ejecución de garantías. Es cierto que la reforma pretende agilizar los procedimientos en los juicios mercantiles reduciendo tiempos de espera o tiempos procesales sumamente largos. Por ejemplo: hoy en día, un juez tiene todo el tiempo del mundo para notificar a las partes cuando emite un acuerdo dentro de un proceso de un ejecutivo mercantil. ¿Qué está haciendo la reforma? Lo que hace la reforma es decirle: no señor juez, dentro de los tres días siguientes a que usted emitió el acuerdo, notifique por favor a las partes; eso es un ejemplo.

Otro ejemplo, y a éste es el que, insisto, me quiero referir con particular interés, es el arraigo y el secuestro de bienes; porque para los abogados puede ser relativamente sencillo ver lo que es un arraigo en la vía mercantil, pero desde luego no para todos los ciudadanos.

El arraigo y el secuestro de bienes no es una figura nueva. El arraigo y el secuestro de bienes en el Código de Comercio existen desde que inició su vigencia el Código de Comercio en 1890.

El arraigo de la persona no es, yo puedo entender que en las circunstancias actuales son palabras que suenan muy fuertes, desde luego no tiene absolutamente nada que ver con un arraigo de tipo penal; no significa que al deudor se le priva de su garantía de tránsito para tenerlo en alguna parte en particular, una casa de seguridad.

El arraigo únicamente consiste en que el deudor no pueda alejarse de la jurisdicción del tribunal que está conociendo un juicio, por ejemplo, ejecutivo, mercantil, sin dejar representante legal; él también se puede alejar, nada más lo único que se exige es que deje un representante legal para seguir con los trámites del juicio.

El secuestro de bienes, también previsto en el Código de Comercio, consiste en que el juez aparta el bien que es materia de la controversia, lo aparta de quien lo tiene, en este caso del deudor, y lo deposita en un tercero porque lógicamente ésa es la garantía que va a cubrir el adeudo. Estas medidas precautorias se pueden hacer antes de iniciado el juicio o dentro del juicio, siempre bajo la estricta vigilancia del juez y desde luego siempre y cuando quien lo

solicita, que es el acreedor, otorgue garantía suficiente para en caso, por ejemplo de no demandar si es perjudicial; si lo pide antes de la demanda y a la hora de la hora no demanda, desde luego que le tiene que pagar los daños y perjuicios que hubiera ocasionado o tanto con el arraigo o con el secuestro de bienes. Eso en cuanto a estas dos figuras.

Desde luego también lo que se está agregando que lógicamente va de la mano con esta reforma es que un juicio ejecutivo mercantil se inicia desde luego con la demanda y desde luego con el documento de base, que es donde consta la obligación: una letra de cambio, un pagare, etcétera. Hoy en día el Código de Comercio nos dice que también es base de la acción, el convenio celebrado por las partes ante Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), los laudos emitidos por PROFECO.

Lo único que estamos haciendo aquí es agregar los convenios arbitrales celebrados ante la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras. Esto es lógico, si ya estaba la PROFECO, lógicamente faltaba la CONDUSEF y la creación de juzgados federales especializados en materia mercantil. ¿Qué pasa hoy? Hoy en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice que la materia mercantil es federal, de origen la materia mercantil es federal, pero luego trae la Constitución trae una frase que señala: “cuando sólo se afecten intereses de particulares el que demanda puede escoger irse a los tribunales locales y no a los federales”.

¿Qué es lo que estaba pasando en la práctica? En la práctica lo que pasaba es que los jueces federales, que hoy en día no existen juzgados mercantiles, existen los civiles, y ellos son los que ven mercantil. Yo no quiero hacer una crítica, pero bueno, por una sobrecarga de trabajo o por no conocer estos asuntos, la interpretación era: no, no, no. Eso, únicamente afecta a intereses de particulares; vete a los juzgados locales. Entonces se hacía nugatoria esta opción de cuando el que demanda puede escoger o la vía federal, juzgados federales, o los juzgados locales.

¿Qué se hace? No podemos. Esta opción está en la Constitución, no la podemos invalidar o hacer nulatoria. Lo que está proponiendo la iniciativa entonces es crear por primera vez ya en la Ley Orgánica del Poder Judicial, juzgados mercantiles con competencia propia, de tal manera que no puedan negar la competencia cuando quien demanda quiere quedarse en la vía federal ante un juzgado mercantil; por eso se crean los juzgados especializados.

Paso ahora y muy brevemente, porque desde luego hablará alguien del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y ya no quiero repetirme con los demás ponentes a la liquidación judicial bancaria o quiebra bancaria.

Hoy en día una quiebra bancaria se regularía por la Ley de Concursos Mercantiles. Es cierto que ahí hay un pequeño capítulo para la quiebra de entidades financieras, en la Ley de Concursos Mercantiles, sin embargo este capítulo es muy incipiente, trae algunos matices para las quiebras bancarias, pero estamos convencidos de que no es un procedimiento ad hoc y específico de esta índole, pero sí tenemos que tener un régimen listo.

Se crea entonces un procedimiento específico para un concurso o quiebra de un banco. Quiero decirles que esto ya concluye toda una serie de reformas que se han venido haciendo desde el 2004, que ésta es la tercera etapa. La primera etapa fue el sistema de alertas tempranas.

El sistema de alertas tempranas consiste cuando un banco baja en su nivel de capitalización de 10 hasta el 4 por ciento, se ponen en marcha una serie de alertas tempranas, por ejemplo, el que no pueda realizar ciertas obligaciones de riesgo, si es ahí donde tiene el problema, el que no pueda distribuir dividendos a sus accionistas hasta que no restablezca su capital, que el mínimo es el 10 por ciento hacia arriba, y es el sistema de alertas tempranas.

Después desde 4 a 0 por ciento tenemos el sistema ya de liquidación de un banco. La liquidación de un banco la lleva a cabo totalmente el IPAB, no interviene un juez. Y no interviene un juez porque en la liquidación bancaria todavía un banco tiene capital positivo. Es decir, se va a liquidar la institución, pero va a alcanzar para pagar a todos los ahorradores y a todos los proveedores del banco. Entonces, es un procedimiento que lleva a cabo el IPAB.

¿Qué es lo que propone la iniciativa? La iniciativa propone el sistema de concurso ya bancario, cuando ya hablamos de capital negativo. O sea, el banco ya pasó de capital 0 a menos 1, menos 2, menos 5, y entonces lógicamente aquí ya se va a pagar a moneda de quiebra a los acreedores por donde el banco –pero, sobre todo, recuerden ustedes que entra en automático el seguro por 400 mil unidades de inversión (UDIs) para los cuentahabientes ahorradores; o sea, ellos no tienen absolutamente ningún riesgo.

Inmediatamente está el IPAB con el seguro que existe hoy en ley, desde luego el IPAB se tendrá que formar como un acreedor para que con la venta de los activos del banco pueda recuperar esta parte del seguro que cubrió. Se busca entonces agilizar.

Sí hay un juez en esta parte de liquidaciones bancarias, sí hay un juez rector, pero aquí no habrá suspensión, eso lo decidió el Congreso de la Unión en una reforma previa a la Ley de Amparo. ¿Por qué no puede haber suspensión? Porque estos procedimientos tienen que llevarse de manera sumamente rápida y ágil para poder aprovechar los activos inmediatamente, realizar los activos del banco, y que lógicamente el costo sea menor. Eso es lo que se está proponiendo en la liquidación judicial bancaria.

Y algo que me parece sumamente importante es la protección, que se activa por primera vez, que incluye un esquema que consiste en medidas prudenciales que permiten a la autoridad proteger el capital de una entidad financiera que está establecida en México cuando la matriz en el exterior tenga problemas financieros.

Entonces, lo que se está haciendo es una especie de cerco para brindar una filial en México, cuya mamá, si me permiten decirlo coloquialmente, o sea, la matriz en el extranjero, tuviese problemas de liquidez o de solvencia. Lo que está proponiendo la iniciativa es brindar esta institución mexicana, aún y cuando la matriz sea extranjera. Por ejemplo, ¿cómo?, suspendiendo ciertas operaciones que no podría realizar, créditos hacia la matriz por ejemplo. Se trata de evitar que se ordeñara una filial en México por un problema que tuviera una matriz en el exterior o, bien, no distribuir dividendos a la matriz. Es el sistema que por primera vez en la legislación mexicana se está agregando al marco jurídico normativo.

Por último, me refiero también algo que por ahí he oído, que luego no se entiende bien que si estamos abriendo seguros, fianzas a capital extranjero. Lo único que se hace es homologar. Hoy en día la inversión extranjera en una filial, por ejemplo, de un banco extranjero es al 100 por ciento, aun en seguros y aun en fianzas.

Pero, curiosamente, cuando no se trata de un banco que sea una filial la inversión extranjera está limitada a ser minoritaria, es decir, no puede ser mayoritaria la inversión extranjera, lo que hace o lo que entorpece o lo que obstaculiza cualquier inversión extranjera en un banco que no se ha afiliado.

Dicho de otra manera, se los permitimos a filiales conocidos por todos de bancos grandes en México, como Banamex, Bancomer y Santander, por efecto de los tratados celebrados con México, pero no se lo podemos permitir a un banco mexicano. Entonces, no estamos abriendo, no es una nueva apertura, lo único que se está haciendo es homologando el régimen para que el sistema de inversión extranjero sea similar. Insisto, son los temas que en mi opinión requerirían estas aclaraciones, desde luego podrían haber más.

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

Mario Luna Estrada

Quisiera referirme a la iniciativa de reforma, primero destacando dos aspectos fundamentales, que sería la primera parte aquellas modificaciones al marco de resoluciones bancarias y posteriormente al proceso de liquidación judicial bancaria que ya refería el señor Procurador Fiscal de la Federación.

El marco legal para instituciones de crédito con problemas financieros se ha venido fortaleciendo en diferentes etapas sucesivas. La primera de ellas es alertas tempranas, que ya está previsto en el marco vigente. Las alertas tempranas permiten a la autoridad feneciera detectar oportunamente problemas con las instituciones de banca múltiple, así como actuar de manera preventiva. La segunda de las etapas es el marco de resoluciones bancarias. Este marco si bien ya está previsto en la legislación vigente lo que pretendería la reforma es fortalecerlo a través de facultar a las autoridades financieras para tomar las medidas necesarias para llevar a cabo la salida ordenada del mercado financiero de una institución, que ha sido incapaz de resolver los problemas de liquidez o de solvencia que enfrente. Por otro lado, tenemos la liquidación judicial bancaria. En esta etapa se busca un equilibrio entre la eficacia económica y la seguridad jurídica, procurando en todo momento la maximización de la recuperación de los activos en beneficio de los ahorradores.

Las principales modificaciones al esquema de resoluciones bancarias que queremos destacar son:

- Se prevén diversos plazos para que los bancos puedan ejercer su derecho de audiencia. Estos plazos se reducen, y estos plazos son para que las instituciones ante una revocación puedan manifestar lo que a su derecho convenga sin que se interrumpa el proceso correspondiente.
- Se incorporan ciertos aspectos muy relevantes en términos de la regla del menor costo y el estudio técnico, que son consistentes con las prácticas internacionales.
- Se prevén diversas disposiciones que otorgan al IPAB mayor flexibilidad tales como la ampliación de la duración de un banco puente que va de seis meses a un año.
- Se establece claramente que el banco puente no está obligado a observar disposiciones en materia de capital y cuotas que se tienen que pagar al propio instituto y la transferencia de activos y pasivos parciales, es decir, el cumplimiento de los contratos para que pueda haber

una transferencias de pasivos, respecto a depósitos, que están cubiertos y dejar los saldos remanentes dentro de la banca para que puedan correr el mismo curso que cualquier recuperación de créditos en relación con los acreedores. También en la transferencia de activos y pasivos se va a poder realizar a un banco puente en supuesto de riesgo sistémico. El procedimiento expedito ante una eventual concentración en una transferencia de activos es otro de los aspectos que incorpora esta iniciativa. Se elimina la solicitud de pago de obligaciones garantizadas, lo que permitirá que casi de manera inmediata a los ahorradores puedan recuperar sus depósitos.

- Se prevé la compensación de los pasivos garantizados, lo que va a implicar un menor costo fiscal y esta compensación se va a dar con los saldos vencidos que tengan los propios depositantes respecto a una misma institución.

- Se le otorgan al IPAB importantes atribuciones, entre ellas los planes de resolución, visitas directamente a los bancos, sanciones a los bancos en materia de clasificación e información, así como el intercambio de información con autoridades extranjeras.

- El procedimiento de liquidación judicial bancaria establece plazos más cortos, medios de impugnación limitados y propone que ninguno de ellos interrumpa el procedimiento. Ésta es una de las bondades que se prevé en la reforma. Adicionalmente la sustitución de deberes fiduciarios y los litigios en contra ya no van a representar un impedimento para el cierre de las instituciones.

- Se prevé un régimen de rendición de cuentas por parte de liquidador judicial, que éste se va a llevar a cabo dentro del procedimiento que se va a llevar ante el órgano jurisdiccional. Se estima que este procedimiento permitirá entre otros maximizar la recuperación de los activos, pagar a los acreedores de forma expedita y disminuir el posible costo fiscal.

El proyecto Reforma Financiera robustece el régimen de resoluciones bancarias y permite que e IPAB pueda actuar con oportunidad y mayor eficiencia en caso de que un banco presente problemas financieros. Lo que también se busca con este procedimiento de liquidación bancaria es capitalizar la experiencia que ha tenido el instituto en los procesos que se han llevado a cabo de concurso mercantil: los plazos que se reducen y la recuperación de los activos. Se buscan activos que ya van a estar previstos a nivel de ley para que se pueda llevar a cabo la resolución de activos de una manera eficiente y todo esto va hacer siempre en beneficio de los ahorradores.

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)

Luis Hernando Cervera Mondragón

La CONCAMIN ha estado trabajando y seguirá trabajando con el Congreso de la Unión para trabajar y avanzar sobre temas que tenían años de venirse tocando en mesas con diversos legisladores. La Confederación tiene confianza en la Reforma Financiera pues pretende promover la producción nacional. Reconoció que México tiene dos grandes cosas: Un ambiente macroeconómico sustentable con un buen tamaño y, sobre todo, un mercado atractivo, tanto para nacionales como extranjeros.

Esta reforma está sustentada en cuatro ejes rectores, como son: el fomento al crédito, sobre todo a través de la banca de desarrollo; el incremento de la competencia en el sector financiero; la ampliación del crédito en las instituciones financieras privadas; y el aseguramiento de la solidez y la prudencia del sector financiero en su conjunto..

La CONCAMIN considera que un esquema de flexibilidad en el otorgamiento de créditos permitirá favorecer la integración productiva a través del desarrollo de los clústers, de cadenas productivas y de redes empresariales, con lo que el sector industrial y, especialmente, las micro, pequeñas y medianas empresas podrían alcanzar niveles de competitividad aceptables y, por tanto, representar un factor potencial de desarrollo económico de las regiones en las que se encuentran ubicadas. Cabe señalar que la CONCAMIN tiene afiliadas más de un millón de empresas de las cuales el 70 por ciento son realmente micro, pequeñas y medianas.

Los retos que México enfrenta en el tema de facilitación de crédito no son menores, hay que reconocer que somos uno de los países que otorgan menos créditos a nivel internacional. México otorgó un financiamiento interno al sector privado del 26.2 por ciento del PIB en 2012, cuando países como Brasil y Chile otorgaron alrededor del 70 y 73 por ciento, respectivamente en 2011.

En México las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que representan el 74 por ciento de la ocupación laboral, solamente tienen acceso a un 15 por ciento de esos créditos. Esto nos lleva a decir que necesitamos una flexibilización en el otorgamiento de los créditos, sobre todo para las PYMES, y así se tendrán mayores oportunidades para crecer, para desarrollar y para crear empleos en este país.

La CONCAMIN espera que la Reforma Financiera permita contar con políticas de financiamiento que amplíen los canales de crédito e inducción hacia una mayor bancarización

empresarial y, desde luego, a la generación de nuevos espacios de ahorro para la población. De esta forma se estaría cumpliendo con uno de los roles principales de la banca en su papel de intermediación financiera para el crecimiento: en pocas palabras, contar con crédito barato y de largo plazo.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Gabriela Ríos Granados

Cuando se me hizo la invitación yo quise plantear algunas preguntas para saber cómo está direccionada esta Reforma Financiera. La primera pregunta que me hice fue cuál es la finalidad de la Reforma Financiera. Después de haber leído el planteamiento que se hace a través del portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pude desarrollar tres ideas centrales: equidad, desarrollo e información.

La equidad se ha manifestado como una de las finalidades en esta Reforma Financiera, una equidad que se debe dar entre los usuarios de los servicios financieros frente a las entidades financieras, una equidad también de género, tratar de la misma manera a las mujeres que a los hombres en la prestación de servicios financieros, y también el desarrollo en el sentido de desarrollo incluyente. Para poder otorgar mayores créditos flexibles y más baratos se debe catapultar lo que es el mandato de la banca de desarrollo, pues esta banca de desarrollo es la que va a coadyuvar a la banca múltiple a otorgar estos créditos flexibles y más baratos.

Otro dato muy importante: el tema de la información relevante. Aquí creo que es muy meritorio destacar la creación de un buró que, lejos de ser como el buró de crédito, donde se da información de las personas incumplidas, no nada más de los créditos en el sector financiero, sino también los créditos fiscales cuando no se pagan estos créditos, o ante el fisco federal o incluso las entidades federativas, ahora tenemos un nuevo buró, lo que nos va a permitir a todos los usuarios acceder a la información relevante.

Cómo vamos a obtener mejores y más baratos créditos, pues a través de esta información. Este buró se va a crear a través de la CONDUSEF y esta información relevante va a permitir a todos los usuarios poner en marcha esta Reforma Financiera tan añorada y que estamos deseando que entre en vigor, una vez que haya tenido su debate en esta Cámara de Diputados.

Otro dato importante que viene transversal en estas líneas que advertí sobre la equidad, desarrollo e información es el combate a la informalidad. La informalidad hemos visto que está muy ligada con el nivel de pobreza en México. De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), existen 52 millones de personas en pobreza. Esto significa que no tienen acceso a servicios públicos, no tienen acceso a la bancarización.

Otorgar créditos más flexibles, más baratos, incentivar el mercado de capitales va a permitir moverse el sector informal al sector formal; no nada más generar mayores obligaciones tanto fiscales como no fiscales, sino también que ellos encuentren un estímulo para incorporarse a la formalidad.

Estas tres grandes ideas son las que trae consigo la Reforma Financiera. Cuáles son las leyes que se reforman. De acuerdo con el planteamiento que se hace, vemos que son 34 ordenamientos jurídicos los que traen reformas. Nada más voy a mencionar algunos que me llamaron la atención por mi formación de abogada.

Se tiene el tema de la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley de Transparencia y Fomento de Crédito Garantizado, algo muy importante que va a permitir la migración de créditos entre instituciones, sin hacer gravosa esta migración; la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros; la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros; el Código de Comercio; la Ley General de Servicios de Operaciones de Crédito; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al crear estos juzgados especializados en materia mercantil y donde es una competencia concurrente entre la materia local y la federal.

El planteamiento de Reforma Financiera es un planteamiento, desde mi punto de vista, holístico, es integral porque como ofrece mayor protección a la banca, también ofrece protección a los usuarios. Da mayor certeza jurídica tanto a las entidades del sector financiero, como a los usuarios.

Si ustedes nada más revisan una ley, por ejemplo en la Ley General de Títulos de Operaciones de Crédito o el Código de Comercio e incluso la Ley Orgánica, podrían advertir que se está reforzando la garantía hacia el sector financiero, el sector bancario, otorgando mayores facilidades de cobro a través de los convenios que se llegan a generar en la CONDUSEF. Ustedes dirían: es que la balanza se está inclinando hacia el sector bancario. No es así. Si ustedes advierten también la Ley de Transparencia y Fomento o la Ley de Protección a la Defensa del Usuario de los Servicios Financieros, observamos que se le otorgan mayores dientes a la CONDUSEF. La CONDUSEF, a través de estas reformas, va a poder emitir recomendaciones, así como lo hace un ombudsman nacional; va a poder emitir recomendaciones y va a poder fincar multas mucho más onerosas por el incumplimiento de sus obligaciones.

Es así que vemos que esta reforma trae muchas aristas, que hay que revisar con lupa, pero en general se puede señalar que está protegiendo, tanto al sector financiero como al sector de los usuarios, logrando así una equidad entre ambas partes y que viene siendo reclamada desde hace tiempo por parte de los usuarios del sector financiero.

Cómo la reforma fomenta el uso del crédito. Creo que el primer mandato es, precisamente, fortalecer el mandato de la banca de desarrollo. Si se le quitan las trabas a la banca de desarrollo para coadyuvar con la banca múltiple, eso va a permitir darnos mayores créditos baratos, los más baratos en este sentido.

También, para que se fomente el uso de crédito se requiere información, esta información que está establecida en nuestra Carta constitucional como un derecho humano el acceso a la información crediticia y creo que es algo muy, muy relevante el tema de la creación de entidades financieras por parte de la CONDUSEF.

Se le van a dar mayores obligaciones de transparencia a los bancos. Eso es sumamente importante. ¿Por qué? Porque eso también va alineado con el tema de acceso a la información. También comentaban, que se le va a dar facilidad a la movilidad o migración bancaria.

¿Qué significa? Es una portabilidad entre instituciones. Es decir, si una persona adquiere un crédito garantizado y quiere, por ejemplo, un crédito hipotecario y quiere pagar ese crédito hipotecario con otro crédito hipotecario mucho más barato, en mejores condiciones, se le va a permitir a este usuario pagar y liquidar ese crédito hipotecario sin mayores costos, sin mayores requerimientos administrativos, únicamente se requiere que se registre ante el Registro Público de Comercio y también eso va a permitir que se registre ante el Registro Público de la Propiedad, sin mayor costo, de una manera gratuita. Creo que esto es muy importante, porque esto sí está permitiendo que los usuarios puedan manejar todos los instrumentos que tienen al alcance, y en efecto, tener una mejor flexibilidad del uso del crédito.

También se van a dar mejores condiciones al buen pagador, así como tenemos, desde hace tiempo, los famosos burós de créditos, donde se exhiben a los incumplidores, pues también se tiene que dotar de mayor ventaja u otorgarles incentivos a los que son buenos pagadores y en este sentido se les está, a través de las leyes, dando acceso alternativo de financiamiento a través de un buró de crédito universal. Como les comentaba, el requisito de la oponibilidad frente a terceros en el caso de la subrogación de créditos con garantía.

Asimismo, vemos otra pregunta que me he planteado, que se refiere a, ¿qué beneficios traerá la reforma a los usuarios del crédito? Ya se ha expuesto aquí el tema de la revisión o la evaluación que va a hacer la Secretaría de Hacienda respecto al desempeño de la banca múltiple.

Es decir, va a estar evaluando periódicamente el grado de cumplimiento de las obligaciones que se le están imponiendo a la banca múltiple y si cumple con estos estándares. También lo que le va a dar estos beneficios del crédito es la transparencia en el otorgamiento de créditos.

Se le va a dar mayor protección a los usuarios de servicios financieros, se va a crear un sistema de arbitraje. Eso es algo muy importante, el arbitraje ante la CONDUSEF. Un sistema que está compuesto por distintos componentes en el sistema arbitral en materia financiera. Esto va a dirimir o va a abreviar las posibles contiendas jurisdiccionales que se puedan dar entre los usuarios y los prestadores de servicios financieros.

La protección de usuarios de los servicios financieros a través de la CONDUSEF a través de sus recomendaciones. Otro dato importante es, la prohibición de ventas atadas. Es decir, que no se condicionen, por ejemplo, la contratación de un crédito y además esta contratación de un crédito se vea el usuario obligado a contratar un seguro, ahora ya no va a ser así con esta reforma. Es decir, no se tienen que condicionar ventas con otras para que el usuario pueda hacer su elección a través de este buró, que yo comentaba.

¿Cuáles son los beneficios para la banca? Les va a dar mayor certidumbre en el ámbito jurídico, en la ejecución de los contratos. Se va a dar mayor celeridad en los juicios mercantiles, va a aumentar una oferta de crédito y también se le va a dar certeza jurídica a los acreedores en el caso de la subrogación de los créditos garantizados. Se va a promocionar la aprobación de la bancarización y los incentivos, el incremento de las multas como tales.

Es así, que cuáles serían las conclusiones de esta gran reforma, que desde mi punto de vista, es holística, es integral, es una mejora regulatoria a través de estas 34 leyes, que van todas integrales, no podemos dar un solo vistazo a una sola de las leyes, sino leerlo de forma integral de una interpretación como sería en la Corte, conforme.

Se va a dar una mayor competencia crediticia y esta competencia crediticia es a través de la transparencia, a través del acceso a la información de este buró, una mayor certeza jurídica, tanto a los prestadores de los servicios como a los usuarios de los servicios financieros, y una celeridad en los juicios mercantiles, en la creación de juzgados federales especializados.

Académico

Alfonso Ramírez Cuéllar

El propósito de la reforma, cuando menos así se estableció en el Pacto por México, es tener más crédito y darlo más barato, pero me temo que es un propósito incumplible, no habrá más crédito ni tampoco será más barato.

En esta reforma lo que se plantean son certezas excesivas para el acreedor, es el establecimiento de la dictadura del acreedor sobre el proceso judicial y la ventaja absoluta del usuario del crédito. El acreedor se convierte en el dominante elemento central de la preocupación en la tutela y en la protección jurídica, al usuario le queda la incertidumbre y la desventaja.

Estamos ante la presencia recurrente de cambios y de reformas que desde hace tiempo se vienen desarrollando, para adjudicación rápida de las garantías, en la demanda principal de las instituciones de crédito y la mayoría de las veces el Congreso mexicano, desde 1996, ha obsequiado la totalidad de las peticiones y las reformas cobraron fuerza en el 2000 y todavía recientemente en el 2011 se aprobaron las reformas en materias de juicios orales en el ámbito mercantil. Así, hemos derogado la antigua ley de quiebras y de suspensión de pagos, la sustituimos por una ley de concursos mercantiles donde se logró que frente a todas las cosas la prioridad fuera la empresa y el trabajador y se tuvo que ceder la desaparición de la etapa de suspensión de pagos, para acelerar la declaratoria de quiebra de las empresas insolventes.

Todavía en el 2000, reformamos la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y establecimos la prenda sin transmisión de posición y lo mismo hicimos al establecer el fideicomiso de garantía. El próximo 1 de julio entrará en vigor en la mayor parte de los estados de la república el juicio oral en materia mercantil hasta por un monto de 500 mil pesos y también ha cobrado fuerza las facilidades con las reformas a los códigos de procedimientos que existe a nivel local, para reducir los tiempos, suprimir recursos de carácter legal y hemos conformado un verdadero mercado secundario que permita el empaquetamiento y la venta de cantera y la proliferación de la subasta y enajenación de derechos litigiosos, para la conservación de la seguridad de la parte acreedora.

De esta forma, en la actualidad los plazos de los juicios están dentro de los parámetros internacionales, pero hoy, lo que se nos ha propuesto el día de hoy con la reforma enviada por el presidente de la república y desafortunadamente por los partidos del pacto, es el darle mayor certeza a la parte acreedora. Lo que vivimos en el pasado fue una verdadera revolución jurídica que dejó intacto un grave problema de abuso: el de la capitalización de los intereses,

que queda prohibido en el Código de Comercio. Pero como los contratos son la expresión de la voluntad de las partes, al final de cuentas si las partes convienen y que casi nunca convienen con la satisfacción plena de ambos, la capitalización de intereses se podrá desarrollar afectando severamente los montos de crédito y en algunos casos haciendo imposible la liquidación total de la deuda.

Hoy se plantean varias cosas más, es como una vuelta a la tuerca, para establecer la dictadura del acreedor, el predominio es mayor ahora, ya el acreedor podrá escoger con entera libertad según la propuesta del presidente de la república el domicilio y la jurisdicción donde interpondrá la demanda. Antes era el deudor, en el domicilio del deudor, ahora, tendrán que venir desde Tijuana al Distrito Federal con todo lo que implica de gastos, para cientos de miles de familias pobres que tienen un crédito hipotecario a atender el juicio en la Ciudad de México.

Ahora el acreedor escoja a su elección la vía ordinaria, ejecutiva o especial hipotecaria. Antes el deudor señalaba los bienes que deberían de ser motivo de embargo, ahora se le pasa esa facultad al acreedor, ahora el acreedor se le está dando la posibilidad de señalar la totalidad de los bienes que sean motivo del embargo, para garantizar el pago de la deuda y además podrá visitarlos de manera recurrente y en cualquier momento podrá ampliar según los avalúos periódicos que de manera unilateral y con el aviso del juez el acreedor pudiera realizar. De igual manera, es grave lo que se presenta porque existe el desprecio al establecimiento de la cosa juzgada. El juez puede declarar improcedente la acción, la pretensión de cobrar y lo hace estableciendo el criterio de cosa juzgada, pero el acreedor puede seguir ejerciendo sus derechos y exigiendo esa pretensión.

Vemos con preocupación también que prácticamente existe una reducción en los plazos de las notificaciones, una reducción en las facultades que tiene el juez tanto en la Ley de Concursos Mercantiles como en los juicios mercantiles, para establecer prórroga. El juicio oral se acelera, los incidentes ya no suspenden sino que ahora todo se resuelve en la sentencia definitiva.

Y el grave problema es de que no hay las reformas a la contraparte que generen el equilibrio que todos deseamos. Se ha dicho aquí que vamos a vivir el reino de la protección del usuario del crédito con las reformas a la CONDUSEF. Efectivamente, hay mayores facultades. Tendrá posibilidades de decretar como cláusulas abusivas varias cosas que vengan en los contratos, pero lo grave es que desde la misma iniciativa de reforma ya no se considera como cláusula abusiva todo lo que tiene que ver a las tasas de interés, a las altas comisiones y tampoco a las contraprestaciones establecidas en el contrato. Es decir, la CONDUSEF nunca va a decir que una tasa es abusiva ni una comisión es arbitraria ni una contraprestación es motivo de sanción y de requerimiento al banco para que la suspenda o la anule del contrato.

Ahora sí nos protege porque no nos van a vender la plancha junto al crédito. Se logra la portabilidad en un esquema de control del oligopolio de cinco grandes, donde se establece con mucha precisión el establecimiento de un mecanismo de colusión en materia de precios y de tarifas. Para qué voltea uno para allá o para acá si la colusión es la que determinó a cuánto se presta, a qué tasa se trabaja y cuál es la tarifa del servicio financiero. La portabilidad resultará, entonces, algo intrascendente junto a algo que la iniciativa no toca, que es la promoción de la competencia, el castigo al oligopolio y la sanción severa a la colusión de las grandes instituciones bancarias.

Yo esperaba que así como se le da el enorme poder al acreedor y la desventaja absoluta al usuario del crédito, las instituciones bancarias fueran sometidas a mayores exigencias. Yo esperaba encontrar la llamada miscelánea de sanciones de las nuevas facultades a la Comisión Nacional Bancaria y al Banco de México. Es decir, una serie de reformas que permitieran llevarnos a que las instituciones bancarias prestaran más y prestaran más barato. La nueva reforma que se plantea a la Comisión Nacional Bancaria es simple y sencillamente para darle facultad de que proyecte cotidianamente en su portal el comportamiento de los distintos servicios y productos financieros otorgados por las instituciones de banca. Lo único que nos trae de novedad como presión para las instituciones bancarias es darnos la posibilidad de irnos mostrando el comportamiento cotidiano en cuanto a la colocación de crédito para el sector agrícola, para el consumo, para la vivienda, para la actividad industrial y para el financiamiento de las empresas.

No se requiere mayor publicidad solamente. Se requiere un mecanismo que nos diga, quizás sin llegar al establecimiento de cajones de crédito, que nos diga cómo le vamos a hacer para pagar ese derecho de recursos crediticios que van solamente al consumo y al financiamiento de corto plazo. Es decir, no se toca ni con el pétalo de una rosa en esta reforma, el negocio principal del corto plazo y del incremento desproporcionado de los créditos al consumo y los créditos de nómina y el alejamiento absoluto de la inyección de recursos financieros en las actividades que detonan crecimiento de la economía y la prosperidad de muchísimos pequeños negocios. Ésta es la reforma que haría falta.

Se dan también facultades nuevas al Banco de México. Sin embargo, yo esperaba que esta entidad pudiera decirnos cómo le va a hacer para premiar el ahorro y evitar que siga desarrollándose en este país el establecimiento de tasas negativas para muchísimos y millones de depositantes que llevan sus recursos y los depositan en las instituciones bancarias. No hay ningún criterio que nos permita decir que habrá premio para los millones de depositantes y que seguirán sufriendo por el hecho de recibir tasas pasivas, totalmente negativas la mayoría de las veces, por debajo de la inflación.

La reforma tampoco nos dice cómo va a hacer el banco central para reducir el enorme margen financiero. No hay ninguna medida que establezca una serie de lineamientos. Lo que queremos es que venga en la ley, porque la facultad de establecer lineamientos la tiene desde hace mucho el banco central. Lo que queremos es que nos dijera cómo le va a hacer para reducir las altas comisiones que cobran las instituciones bancarias y la desproporción en las tasas de interés. Esto sin llegar al establecimiento de topes, pero sí de criterios establecidos de una vez en esta iniciativa para reformar las facultades del Banco de México.

Por eso creo que la apología de una reforma que resulta intrascendente en términos de la movilización del ahorro para inyectarlo a la actividad productiva, nos debe llevar a una reflexión mayor. Es la hora del Congreso para hacer una Reforma Financiera más de fondo. Lo que ocurre en España y lo que ocurre en Portugal y hace tiempo ocurrió en los Estados Unidos no fue porque esos países tuvieran una mayor penetración bancaria. Allá al igual que aquí ocurrió por la responsabilidad de la banca, de la voracidad de los banqueros, de las aventuras financieras en las que se metieron, por alterar las calificaciones sobre la salud y la solvencia de los bancos. Los problemas financieros en Estados Unidos, España, Portugal, así como los que experimentó México en su momento, ocurrieron debido a la irresponsabilidad con que se manejaron los bancos y a una serie de malos manejos que se cometieron allá y aquí. No ocurrieron porque tuvieran mayor o menor penetración bancaria.

Por último, el crédito crecerá si hay crecimiento de la economía. Y cuando los números son negros quiere decir que desafortunadamente la economía no va a crecer como lo esperamos y el crédito tampoco va a tener un disparo como lo que vemos. Por eso, creo yo que necesitamos esa reforma que dé más crédito y que también lo dé más barato. Yo creo que eso es lo que necesita el país.

Abogado

Gabriel Reyes Orona

Cuando la banca se vendió, en los noventa, no había banco que no estuviera debidamente capitalizado. Si observáramos los estados financieros de aquellos entonces, veríamos que todos los bancos que tuvieron que ser rescatados se encontraban con estados financieros sanos y en condiciones competitivas a nivel internacional.

Sin embargo, lo que sucedía en los bancos no era lo que estaba en los estados financieros. La realidad financiera distaba mucho de lo que decían las grandes firmas contables del mundo. Actualmente nos dicen que las instituciones están capitalizadas, y todo parece apuntar a que ello no es así.

Debemos cuestionarnos por qué somos la economía con el sistema bancario con el más amplio margen financiero del mundo; y la respuesta se encuentra en la ineficiencia. Los costos en la banca son insostenibles y no existencia transparencia en el manejo financiero de los bancos, pues cuando se revisa el costo de intermediación financiera no solamente tenemos que observar el costo de recuperación crediticia, sino también los altísimos salarios de los funcionarios bancarios, todo este boato que envuelve a las instituciones bancarias.

La intermediación bancaria en México es sumamente costosa y altamente rentable para las matrices de estas instituciones. Lo que se tiene que hacer es transparentar efectivamente cuánto le cuesta a un banco prestar y hacer intermediación en México, incluyendo todos los costos, entre ellos el de recuperación.

El otorgamiento de créditos no va a mejorar con más cambios legales, de hecho la Reforma pierde todo lo que se avanzó en materia de igualdad y equilibrio procesal durante el siglo XX, pues se eliminan todas las formalidades esenciales de procedimiento y el equilibrio procesal entre las partes. Se establece que si el deudor no deja a un representante estará cometiendo un delito de desacato ante la autoridad judicial, pero no sólo eso, se dice que deberá dejar a un representante debidamente expensado; no obstante, no aclara para qué, si para pagar el crédito o si simplemente deberá ser expensado para cubrir los honorarios del abogado.

A lo largo de la iniciativa de Reforma hay una gran cantidad de errores; por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras se dice que la participación para las personas morales extranjeras debería ser excepcional y minoritaria; sin embargo, al momento de llegar al texto de la Ley esto se olvida, y no se expresa con puntualidad que la inversión de personas morales que tengan facultades de autoridad en el exterior debe cumplir con cuatro requisitos, ser minoritaria y excepcional; que se sujete a la

legislación y a la jurisdicción de México. Pero además debe hacerse sobre la base de la reciprocidad.

Existe un riesgo serio y grave asociado a que personas morales oficiales del exterior, que no son los inversionistas típicos en una economía, tengan injerencia en el sistema bancario de nuestro país.

Otro de los lamentables errores que también se comete en esta iniciativa es el relativo a las empresas de servicios complementarios, de las cuales no se da un detalle importante: estas empresas no deben ser útiles ni hábiles para evitar el pago de la participación de utilidades de los trabajadores. Es decir, si alguien quiere segregar una rama de negocio, esto no debe implicar que los trabajadores sean divididos en dos clases: funcionarios y empleados.

Otra situación en la que no se hizo puntual señalamiento, es que cuando dos instituciones colaboren o se asocien en los términos de la Ley para regular la Agrupaciones Financieras, ambas deberán ser responsables frente al usuario. De lo contrario estaríamos creando una línea paralela en la cual se pueden cometer todo tipo de atropellos, abusos y errores. Por lo que debe quedar perfectamente claro que en todas aquellas operaciones en las cuales se opere de manera coordinada y unitaria frente al público, la responsabilidad deberá ser absolutamente de ambas instituciones que participan en el esquema de colaboración.

En México no hay crédito, no solamente en cantidad, sino también en calidad. La distancia entre tasas activas y pasivas hace irresponsable tomar crédito en el país; la capacidad que un deudor debe de tener para poder tomar un crédito en México debe de soportar el margen financiero más brutal del mundo, entonces se trata de un problema de costos de la intermediación bancaria en México.

Puntualizó que en los años noventa se hizo un análisis muy importante sobre las enormes coincidencias en las tasas de interés y la posible existencia de un cártel que determinaba las tasas de interés, pues la competencia en materia bancaria prácticamente no existe.

Ahora bien, una de las cosas muy preocupantes en la Reforma es que pretende dar discrecionalidad a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que pueda decidir si aplica o no aplica las sanciones; sin ninguna transparencia y objetividad, por lo cual se abre un mercado en el que se va a practicar la impunidad.

Finalmente, es la Ley de Grupos Financieros el eje sobre el cual se pretende hacer un cambio muy importante, que intenta transformar a los inversionistas extranjeros en acreedores, dado que se va a modificar la parte de resolución bancaria y pretende modificar todo el esquema de responsabilidades, estableciendo una gran cantidad de mecanismos, a través de los cuales los mismos accionistas pueden traer dinero del exterior y se convierten en acreedores, no en

accionistas. Eso sería sumamente grave, pues tendrían capacidad de manipular la salida del dinero a su favor.

En conclusión se trata de una Reforma que no va a obtener el objetivo de mejorar ni la calidad ni la cantidad del crédito, pero que sí va a mejorar la capacidad para operar una gran cantidad de instrumentos para que el dinero entre y salga de la banca de manera muy volátil.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Miguel Eduardo Ladrón de Guevara Martínez

La Ley de Concursos Mercantiles en el Título IX establece el rubro de quiebras especiales. El problema de la quiebra no sólo implica regular un procedimiento, sino salvaguardar los activos que son la garantía, tanto de acreedores como de trabajadores, y garantizar la conservación de la masa, de la quiebra.

La Reforma Financiera en materia de quiebras bancarias no se da en toda la profundidad en que debería de darse, sobre todo para competir a nivel internacional. No existe gente especializada ni jueces especializados, desde la creación de la Ley de Concursos Mercantiles, pues terminó con la experiencia que tenían los jueces en el fuero común, que eran los juzgados de lo concursal del Tribunal Superior de Justicia. Pese a que existe el Instituto Federal de Concursos Mercantiles (IFECOM), que es el especialista en concursos mercantiles, se especializa en ingeniería financiera y no tiene el conocimiento práctico del desarrollo de los procedimientos.

En la actualidad la CNBV tiene la información y se supone que, cuando un banco está mal financieramente, tiene el mecanismo legal, que es la intervención gerencial para determinar que entra en un estado de insolvencia. Lo que se tiene que hacer es darle continuidad a esa función para que ahora sea el IPAB el liquidador judicial con mayores facultades. La congruencia entre la CNBV y el IPAB daría la certeza y la celeridad que no existe en un proceso judicial.

La Reforma es viable desde el punto de vista técnico, pero donde hay que poner atención es en el cuidado de los activos; aún cuando hay reglas para indemnizar a los acreedores, normalmente las instituciones de crédito, éstas dilapidan los recursos antes de irse al concurso mercantil, lo cual no se suele reportar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, alterando libros, etcétera. Por lo que se requiere de certeza jurídica acerca de cómo se van a cuidar los activos en los concursos mercantiles.

Sobre las reformas del Código de Comercio, actualmente resulta muy complicado hacer exigible un crédito y se ponen muchos obstáculos para el cobro de las garantías. En todos estos procedimientos lo que se debe hacer es abreviar y especializar a los jueces para que le den mayor celeridad y certeza, tanto al acreedor como al deudor.

Lamentablemente los juzgados carecen de especialización en materia mercantil, lo que no les permite resolver los procedimientos de quiebra pues desconocen las reglas más elementales. Peor aún, cuando se presenta una quiebra financiera ignoran mucho más la naturaleza y complejidad del proceso de quiebra de una institución de crédito.

La Reforma implica especialidad y el conocimiento técnico de cómo se acelerará la liquidación de activos para garantizar el pago de créditos; establecer claramente los órdenes de graduación y prelación de los créditos de cada uno de los acreedores y cómo se va a dar la exacerbadón de la masa para distribuirla entre sus acreedores y cómo se van a manejar todos los procesos. No obstante, se deben salvaguardar los intereses de acreedores y de trabajadores de esas instituciones de crédito, que son a los que principalmente se tiene que enfocar un procedimiento de quiebra.

El proceso de quiebra es en sí un beneficio que deben tener los acreedores para superar cualquier crisis económica. Sobre todo que las instituciones de crédito están demasiado protegidas, controladas y vigiladas. Pero en sí, la regla debe ser *erga omnes*, debe ser genérica, no tan particularizada nada más para las instituciones de crédito.

La Reforma no es tan drástica como otros creen y no se está desprotegiendo a los deudores, sino al contrario, pues no le da una mayor posición a los acreedores. No obstante, lo importante es darle celeridad al crédito, a la recuperación económica y a la competitividad.

Banca de Desarrollo y Sociedades de Crédito

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Luis Madrazo Lajous

Los ejes centrales de la reforma propuesta, y en particular el tema de la Banca de Desarrollo, tienen que ver con el fortalecimiento de la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito, y la modificación de su marco legal, para que presten más, y presten más barato.

Esto está establecido en los compromisos 62 y 63 del Pacto por México, y quisiera hacer referencia al Artículo 4o. de la Ley de Instituciones de Crédito, porque creo que encarna con una gran claridad el espíritu detrás de la reforma, y hace referencia precisa a la Banca de Desarrollo.

“El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país, y el crecimiento de la economía nacional basado en una política soberana fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la república, y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional, que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios”.

“Las instituciones de Banca de Desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine, como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas”.

El crédito es un insumo clave para el proceso productivo de toda economía, y por lo tanto, uno de los ejes centrales para democratizar la productividad. El buen desempeño financiero y económico de México sólo se verá impulsado cabalmente, si se fortalece este sistema financiero y se promueve el crédito. Y es importante fomentar el crédito a través de la Banca de Desarrollo, que es el instrumento más efectivo que tiene el Estado para esta actividad y esta rectoría que mencionaba el Artículo 4°.

La idea sencillamente es liberar al máximo el potencial y las fortalezas que tiene la Banca de Desarrollo. Concretamente se desarrollarán sus capacidades técnicas para darle flexibilidad en su operación. Se trata de poner la fuerza al servicio del desarrollo del país, a dar un impulso que sólo la Banca de Desarrollo puede dar.

Esta frase no es vacua, quiere decir que la Banca de Desarrollo va a intervenir y su papel, la naturaleza de la Banca de Desarrollo es intervenir precisamente, en los sectores de la economía que de otra manera no tendrían acceso al crédito. Creo que ésa es la definición básica de la misión de la Banca de Desarrollo y será encarnada en esta reforma.

Las fortalezas en las que descansa la economía son principalmente la estabilidad que nos da nuestra estabilidad macroeconómica, nuestra fortaleza fiscal, nuestra fortaleza financiera.

Pero en el caso de la Banca de Desarrollo, se ve reflejada principalmente en un *índice de capitalización*, en el capital que ha aportado el Estado para hacer estas instituciones y en una sana gestión de la cartera.

El crecimiento de la Banca de Desarrollo ha sido importante, juega un papel importante durante la crisis del 2009, pero hacia adelante su potencial es todavía enorme. Para cumplir con este potencial, la Banca de Desarrollo tiene que utilizar estas fortalezas a plenitud, tiene que utilizarlas con agilidad, y esta agilidad se debe reflejar en su capacidad para desarrollar programas, para desarrollar productos que atiendan realmente a los sectores para los que cada una de ellas ha sido determinada en su mandato de ley.

Entonces, en resumen es utilizar las fortalezas que son objetivas, que son claras, de la Banca de Desarrollo a plenitud, para dar acceso al financiamiento a aquéllos sectores de la economía, que de otra manera, por sí solos el sector privado, a través de su sistema financiero no podría dar acceso. No se trata de competir y desplazar. Se trata de inducir una mayor participación del sector privado. Si desplazáramos al sector privado, en realidad sería en detrimento de la misión de la Banca de Desarrollo de tener una mayor cobertura y un mayor impulso al financiamiento.

El camino por recorrer es todavía muy importante. La penetración del sistema financiero es de apenas del 26 por ciento del PIB, que se compara de manera deficiente con otras economías. Si vemos a la Banca de Desarrollo, aunque ha tenido crecimientos reales importantes vienen de una base muy pequeña, y la penetración en términos del PIB es tan sólo de 5.2 por ciento, si tomamos en cuenta el crédito directo y el crédito inducido por la Banca de Desarrollo a través de garantías.

Si vemos únicamente el crédito directo estamos hablando de 2.7 por ciento del PIB. Entonces, de nuevo tenemos fortalezas, tenemos una evaluación favorable, pero reconociendo que venimos de una base pequeña, y si no tenemos el marco jurídico adecuado, si no quitamos las

restricciones que son ya evidentes, simplemente vamos a entorpecer el crecimiento de la Banca de Desarrollo y por lo tanto, más que el crecimiento, su impacto en la economía.

El primer paso es tener un mandato claro, un mandato preciso. Esto no quiere decir un mandato largo, complicado y detallado, quiere decir que haya claridad en qué debe de hacer la Banca de Desarrollo. La Banca de Desarrollo tiene claramente un mandato dual: debe de impulsar el desarrollo a través del financiamiento preservando los recursos que el Estado le ha encomendado.

La propuesta básicamente hace patente lo que es el objetivo de la Banca de Desarrollo, lo esboza con claridad y fija responsabilidades para que el consejo tenga la flexibilidad de gestionar este capital y la responsabilidad obviamente de gestionarlo.

Estas instituciones deben especializarse en sectores. Para poderlos atender efectivamente, deben tener productos y de aquí la importancia el dinamismo y la flexibilidad que requiera la Banca de Desarrollo. Cuando surge un problema de acceso al financiamiento y la Banca de Desarrollo actúa con serenidad y logra resolverlo, ya sea directamente o induciendo para que mejore la situación del sector privado para que pueda haber financiamiento.

El segundo elemento es allegarle a la Banca de Desarrollo los recursos necesarios para poder atender plenamente a su mandato, los recursos financieros, pero también humanos, porque en los recursos humanos.

La Banca de Desarrollo hoy toma decisiones de gestión, de recursos muy importantes, y una parte muy pequeña de esos recursos que son sus recursos humanos tienen enorme rigidez para gestionarlos, si necesita abrir un nuevo producto, si necesita abrir una nueva área, incluso sin nuevos recursos incluyendo teniendo las plazas y el presupuesto los requisitos que impone el marco normativo actual son muy onerosos y en el mejor de los casos lleva a que tome mucho tiempo a que reaccione la Banca de Desarrollo. Es una problemática que tenemos bien identificada y que creemos que es de fácil solvencia a través de una reforma jurídica con un cambio relativamente sencillo y, por supuesto, acotado con todos los controles para una buena gestión de la Banca de Desarrollo.

Se busca redefinir, de acuerdo a lo que ya se hace en la Ley de Ingresos de la Federación, la intermediación financiera. Éste es el control en última instancia de que es un manejo prudente de la Banca de Desarrollo.

Entonces no se trata de dar flexibilidad sin control, tiene los controles ya muy importantes en el desarrollo de su gobierno corporativo en la Banca de Desarrollo, es la interacción con su marco normativo, su mandato y los requisitos que se tienen para su gestión.

La Banca de Desarrollo tiene un aspecto que no se captura plenamente en los mandatos sectoriales de las distintas instituciones porque debe de estar en todos ellos. Son los consejos transversales del mandato, uno de ellos, muy claro, es la innovación, otro de ellos muy claro que tenemos también en la reforma es la perspectiva de género y un tercero es la perspectiva de Banca Social.

México ha sido pionero en cuestiones de inclusión financiera, en gran medida por las medidas que ha tomado el Congreso de la Unión, y si queremos seguir avanzando el instrumento más efectivo para operar la política y discusión financiera es sin duda la Banca de Desarrollo y, por tanto, tener explícito en este mandato los conceptos transversales de innovación, de banca social y de perspectiva de género, creo que son adiciones muy importantes.

Nacional Financiera (NAFIN)

Jacques Rogozinski Shtulman

En México el porcentaje de crédito bancario del sector privado en relación al PIB todavía es muy bajo. Para revertir esta situación, uno de los ejes rectores de la estrategia económica del Gobierno Federal es convertir a la Banca de Desarrollo en una verdadera detonadora de financiamiento empresarial, lo que a su vez respalde a las unidades productivas ya existentes, genere nuevas empresas e impulse grandes proyectos.

Si bien, los apoyos al aparato productivo nacional son aún insuficientes y millones de empresas no tienen un acceso a fuentes formales de financiamiento, más allá de créditos para capital de trabajo o financiamiento de sus propios proveedores, Nacional Financiera tiene una sólida estructura que puede y debe convertirla en palanca de desarrollo del mercado interno.

Para ello, es necesario flexibilizar las reglas crediticias, mayor agresividad en las políticas de riesgo que no comprometan la viabilidad de las instituciones de desarrollo, mayores plazos de financiamiento y nuevos productos que incluyan la capacitación y asistencia técnica, elementos todos que busca la actual administración para este sector.

Actualmente Nacional Financiera tiene varias limitaciones, por ejemplo, cuenta con cinco instancias de control, a saber: la Comisión Nacional Bancaria de Valores, al Banco de México, la Secretaría de la Función Pública, el órgano interno de control y la Auditoría Superior de la Federación.

Esto limita la velocidad con la que Nacional Financiera puede actuar y, además, le conlleva mucho tiempo explicar y contestar la serie de preguntas de cada una de las instancias de control. Este es un tema que la Reforma Financiera va a venir a apoyar y a disminuir. No tanto lo que Nacional Financiera debe de hacer, si no cómo es y a quién debe de reportar, porque muchas veces reporta lo mismo, pero con preguntas un tanto distintas, aunque la esencia es la misma.

Otro problema, es el Artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, en donde se establece que las Instituciones de Crédito deben “Preservar y mantener su capital”. Esto ha provocado, que los que tengan que tomar la decisión de otorgar el crédito, desde créditos pequeños hasta los más grandes, les queda claro que si hay un quebranto en el crédito que dieron ya no se preservó ni mantuvo el capital; pero no porque el crédito estuvo mal dado sino porque las

circunstancias cambiaron, por ejemplo, un cambio en la demanda del producto que vende la empresa.

El hecho de que la Ley dice “preservar y mantener el capital” obliga al funcionario a pedir dos o tres veces el nivel de garantías, ya que si se diera el caso probable de que haya un quebranto, el funcionario requiere tener suficientes garantías para que no lo sancionen las cinco instancias de control por haber dado mal un crédito. Esto afecta a las pequeñas y medianas empresas que no pueden acceder a un crédito por no tener suficientes garantías.

Por último, se requiere flexibilidad en el campo laboral de Nacional Financiera, dado que hoy día si se necesita una persona con un perfil distinto al de una plaza vacante, se requiere solicitarlo al órgano interno de control, lo que tarda de tres a seis meses.

Con la Reforma Financiera se ayudará a mejorar estos problemas, lo que permitirá a Nacional Financiera generar más desarrollo al país a través del sector privado.

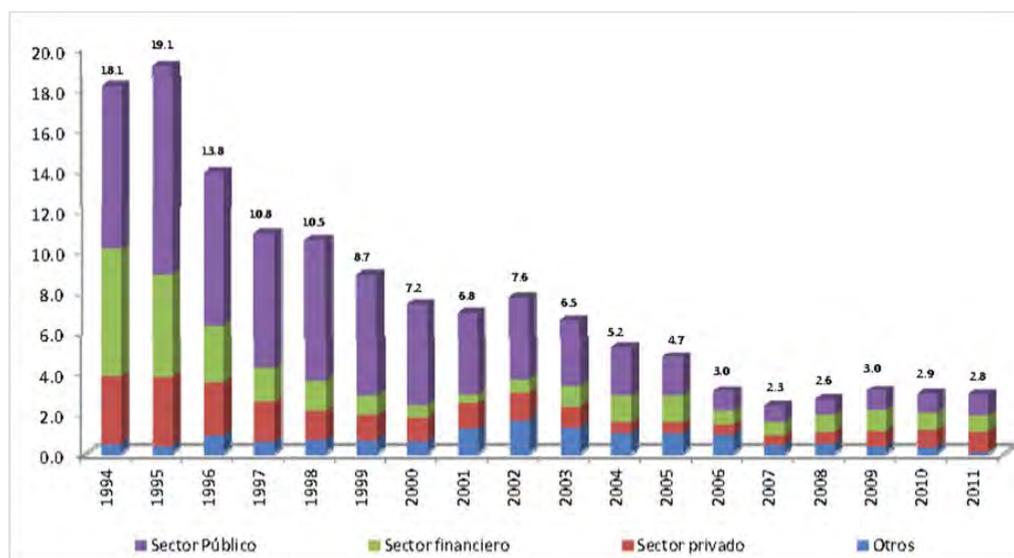
Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

Emilio Barriga Delgado

La banca de desarrollo en México cuenta con siete instituciones que son: Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), la Sociedad Hipotecaria Federal, el Banco Nacional y de Servicios Financieros (BANSEFI), el Banco del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO) y Financiera Rural. Cada una de estas instituciones de la banca de desarrollo tiene un sector específico de atención. Por ejemplo, NAFIN, su objetivo es la pequeña y mediana empresa; BANOBRAS, es financiar obras de infraestructura pública en el país; BANCOMEXT, apoyo al comercio exterior; la Sociedad Hipotecaria Federal, vivienda; Financiera Rural, el campo; y BANSEFI y BANJERCITO temas de financiamiento de ahorro y consumo.

En nuestro país, no solamente tenemos una baja penetración en términos del PIB, el crédito otorgado por la banca de desarrollo en los últimos años ha observado una tendencia descendente muy marcada (Véase gráfica 1). A mediados de los años noventa tuvimos niveles de penetración cercanos al 20 por ciento del PIB del país y esto indica que existe un potencial que se tiene que aprovechar y que ha estado de alguna manera inhibido en los últimos años.

Gráfica 1



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El espíritu de la reforma, con relación a la banca de desarrollo, consiste en flexibilizar el marco normativo que la rige, con la finalidad de fomentar el desarrollo del sistema financiero y fortalecer a las propias instituciones. El objetivo puntual es lograr que el marco jurídico se defina con claridad en el mandato de la banca de desarrollo, que no se impongan restricciones innecesarias, y que se le permita gestionar sus recursos de manera eficaz. Pero, ¿cómo

resolver este tema de flexibilización del marco normativo de la Banca de Desarrollo para destrabar estas potencialidades que existen por aprovechar?

La iniciativa plantea cambios a la Ley de Instituciones de Crédito, que actualmente establece, en su Artículo 30, que la banca de desarrollo “deberá preservar y mantener” su capital garantizando la sustentabilidad de su operación. La reforma propone modificar las palabras “preservar y mantener”, con las palabras “deberá procurar.” Con esa palabra, que semánticamente podría parecer menor, se lograría flexibilizar estos mecanismos de control que actualmente le imponen las disposiciones vigentes a la Banca de Desarrollo. De igual forma, la propuesta también agrega las siguientes palabras al Artículo 30: “y la suficiencia de las garantías que se constituyen a su favor, sin que resulten excesivas”. Este cambio es clave para resolver el tema de las elevadas garantías que se constituyen.

En la propuesta de reforma al Artículo 31, se plantea de manera muy puntual la definición de qué vamos a entender ahora por intermediación financiera en términos de la banca de desarrollo. Aquí queda señalado de manera textual, que el resultado de intermediación financiera será un concepto que deberá contener cuando menos el “déficit de operación más la constitución neta a reservas crediticias preventivas.” Esto también es un cambio de fondo.

En resumen. Lo que se observa en la propuesta de iniciativa de reforma a las leyes correspondientes, es que la parte clave es cambiar el mandato de la Banca de Desarrollo, pasando de “garantizar” a “procurar” la sustentabilidad financiera y complementando con la ubicación de solicitar garantías, pero sin que resulten excesivas, como lo dice textualmente la iniciativa. Asimismo se modifica la definición actual del concepto de intermediación financiera. Se propone una nueva definición que sólo incluye la constitución neta a reservas crediticias más el déficit de operación de las instituciones de banca de desarrollo.

¿Cuáles son algunos riesgos de esta nueva definición de intermediación financiera de acuerdo al proyecto de reforma? Primero, al liberarse las restricciones actuales, se podría poner en riesgo la sustentabilidad financiera de los intermediarios que hasta la fecha tenemos. Además, al flexibilizar las reglas de control, se podría generar lo que se denomina riesgo moral. Dado que las operaciones de intermediación financiera conllevan siempre un riesgo, éstas pueden derivar en déficit de operación, lo cual, en el caso de la Banca de Desarrollo, pudiera ser compensados con recursos públicos. Ahí se estaría entrando en un tema de rescate financiero por parte del gobierno central.

Ante estos riesgos, la propuesta que hoy presento es la de fortalecer los mecanismos de autocontrol, de autorregulación y de autogobierno de las instituciones. Específicamente, se propone normar de manera precisa y específica la participación de las entidades federativas y

los municipios en el Consejo Directivo de BANOBRAS. La idea es que las entidades federativas y los municipios participen en los procesos de decisión, en la interpretación del mandato y su ejercicio; así como también en el establecimiento de políticas, los programas de infraestructura y apoyo técnico que lleve a cabo BANOBRAS.

Al respecto, se presentan dos alternativas. La primera podría ser que se designe, por mayoría simple del Senado, a estos representantes de las entidades federativas y de los municipios. La otra opción es que, por consenso de los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, se defina a estos representantes que formarían parte del Consejo Directivo de BANOBRAS.

Esta es la adición específica que estamos proponiendo que se realice la Ley Orgánica de BANOBRAS. Se trata modificar el Artículo 17; de manera puntual, se propone que existan cinco consejeros de serie B, que tres sean nombrados por los gobernadores, el jefe del gobierno del Distrito Federal y dos por los presidentes municipales. Esta es la primera opción. La otra opción es que, a propuesta de los gobernadores, el jefe de gobierno y de los dos presidentes municipales, los consejeros sean elegidos por mayoría simple en la Cámara de Senadores.

¿Cuál sería el criterio que tendría que utilizarse para definir quienes deberían formar parte de este consejo? En una lógica de autocontrol y de autogestión, los más interesados en la efectividad de estos mecanismos son los socios mayoritarios del negocio. De esta manera, se propone que el volumen de operaciones (dentro de la cartera de BANOBRAS) de la entidad federativa o municipio sea la variable relevante para considerar quién podría formar parte de este Consejo Directivo.

Por último, también se propone que existan tres consejeros externos, de los cuales dos serían propuestos por las autoridades federales, y un consejero externo sería propuesto o electo, en el caso por los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Consejo Mexicano de Uniones de Crédito (CONUNIÓN)

Enrique Barrera Betancourt

Decreto de Reformas a la Ley de Uniones de Crédito

El Consejo Mexicano de Uniones de Crédito, es una asociación que agrupa a 60 uniones de crédito ubicadas en la República Mexicana. Éstas representan el 83 por ciento de los activos del sector y han establecido desde su creación, hace más de 15 años, un diálogo permanente con las autoridades financieras. El sector actualmente está integrado por 105 instituciones que reportan constantemente a la Comisión Bancaria y de Valores y tienen un apalancamiento de capital de 15.5 por ciento promedio. La cartera total del sector ha venido creciendo en los últimos años, en el 2012 creció en un 17 por ciento y los activos de la cartera a nivel de financiamiento están en 77.1 por ciento.

Se hizo una revisión del proyecto de la Reforma Financiera, en particular, a lo que es atinente a la Ley de Uniones de Crédito. El sector de uniones encuentra la reforma muy satisfactoria, creemos que los grupos redactores han hecho un esfuerzo importante por tratar de adecuar la realidad que vive el sector de uniones en la parte de la captación, el fondeo de los grandes, digamos, fideicomisos de fomento y banca de desarrollo hacia las pequeñas y medianas empresas, donde se coloca este crédito.

La reforma ayudará al avance de las Uniones de Crédito sobre todo, porque en los últimos años ha cambiado su imagen: cambiaron las administraciones, sus políticas y sus gobiernos corporativos; esta mejora sustancial las convertirá en el futuro, en un motor del desarrollo y del impulso de las empresas. Para ello planteamos tres sugerencias al proyecto de reforma a la Ley de Uniones de Crédito:

El primer punto consiste básicamente en la emisión de acciones preferentes. Si bien es cierto, se plantea la posibilidad en la Iniciativa de Ley, que las uniones puedan emitir acciones preferentes hasta por el 25 por ciento del capital, la solicitud del sector es que se homologue con el tratamiento de la banca. Es decir, que se pueda emitir hasta un 40 por ciento de acciones preferentes.

¿Por qué? Porque las acciones preferentes son títulos que representan el capital social de las uniones que dan derecho al tenedor del título a un dividendo, también de carácter preferente y que permite a las uniones conseguir fondeadores o socios accionistas que participen en su

capital, de tal manera, que ese dividendo preferente le sea atractivo en el largo plazo para votar en decisiones corporativas, como la fusión, o la transformación de la propia sociedad.

Esto podría ayudar mucho a que fidecomisos de fomento, intermediarios financieros del exterior y algunos otros bancos o banca de desarrollo, pudieran estar interesados en participar en el capital a través de la suscripción de acciones preferentes y de esa forma, darle un impulso al sector de las Uniones, que califique para ello.

El sector aprecia que se permita la posibilidad de que las uniones se puedan fondear entre las mismas uniones, siempre y cuando tengan los niveles 2 y 3. El límite máximo de financiamiento que se pueden otorgar entre sí las uniones, conforme está en el proyecto de la regulación, no puede exceder el 10 por ciento del capital social de la Unión que otorga el Crédito.

Se solicita ampliar el límite máximo de financiamiento del 10 por ciento, al 100 por ciento del capital. Sabemos que es un tema de solidez y de capitalización. Nosotros nos conocemos, quién mejor que las propias uniones que se prestan entre socios y que están agrupadas en el seno del Consejo Mexicano de Uniones y que vienen trabajando desde hace años juntas, sabemos exactamente cuál es la situación financiera de la unión que compite con nosotros; del tamaño que sea, nivel 1, nivel 2, etcétera.

Otra petición muy concreta del sector, es la posibilidad de celebrar operaciones de arrendamiento puro. El arrendamiento puro es una actividad que las uniones tendrán que realizar cada vez más. Sin embargo, al igual que en el tema del fondeo entre las uniones, está limitado al 100 por ciento del monto del capital contable de la Unión que lleva a cabo el arrendamiento puro.

Nuestra petición es que en casos excepcionales, previa solicitud de la Unión de que se trate, pudiera tener la autoridad la facultad discrecional, ya sea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de autorizar operaciones de arrendamiento puro que pudieran superar el 100 por ciento de capital contable de las Uniones de Crédito.

Estos son los puntos que el sector tiene en mente, son muy puntuales, son particulares, eso permitiría aumentar mucho las operaciones de las uniones, darles otro marco y creemos que no es óbice a la parte de la política de la Banca de Desarrollo y de los Fideicomisos de Fomento, la idea sería consistente y homogénea con el propósito de aumentar el crédito,

sobre todo a las pequeñas y medianas empresas de esta país, que generan una parte muy importante de los empleos que requiere la República.

Ilustración 1

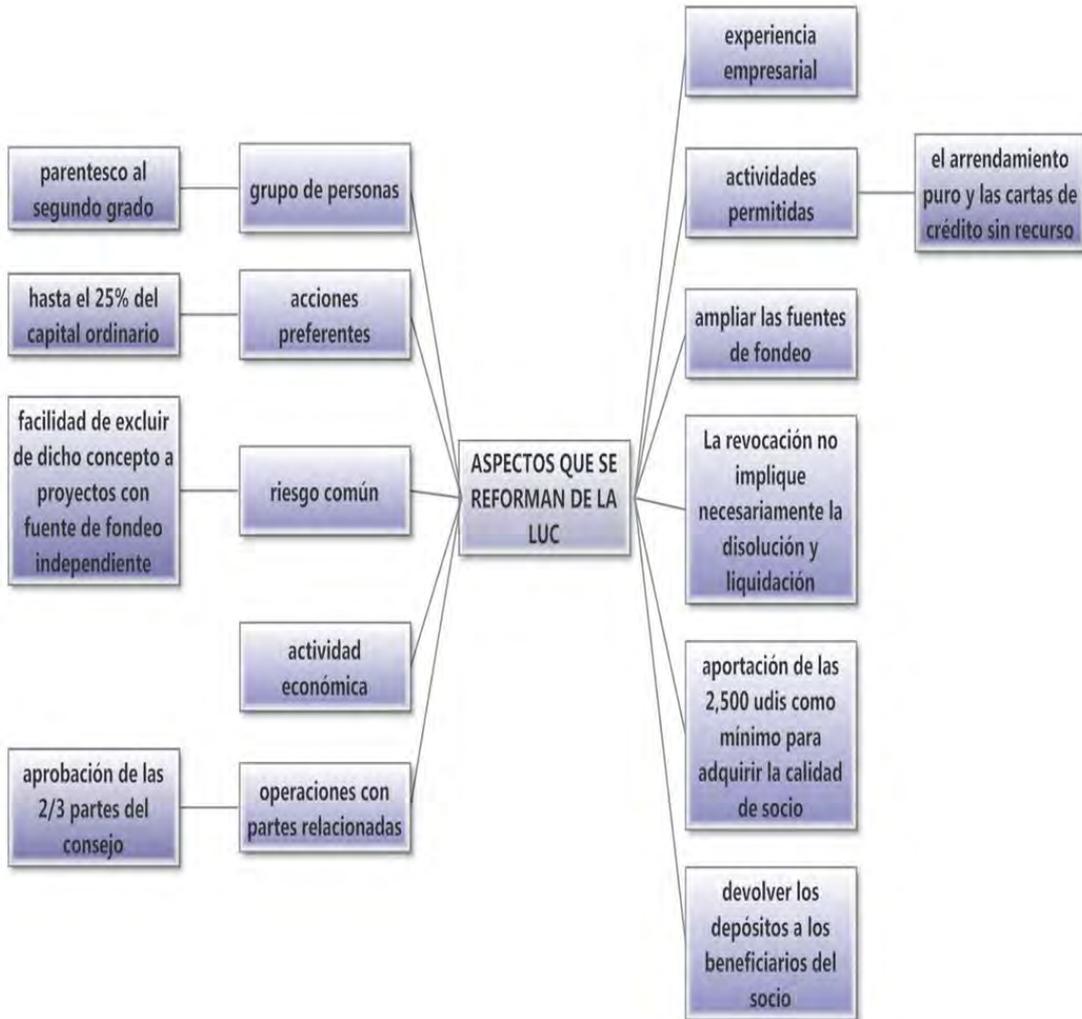


Ilustración 2

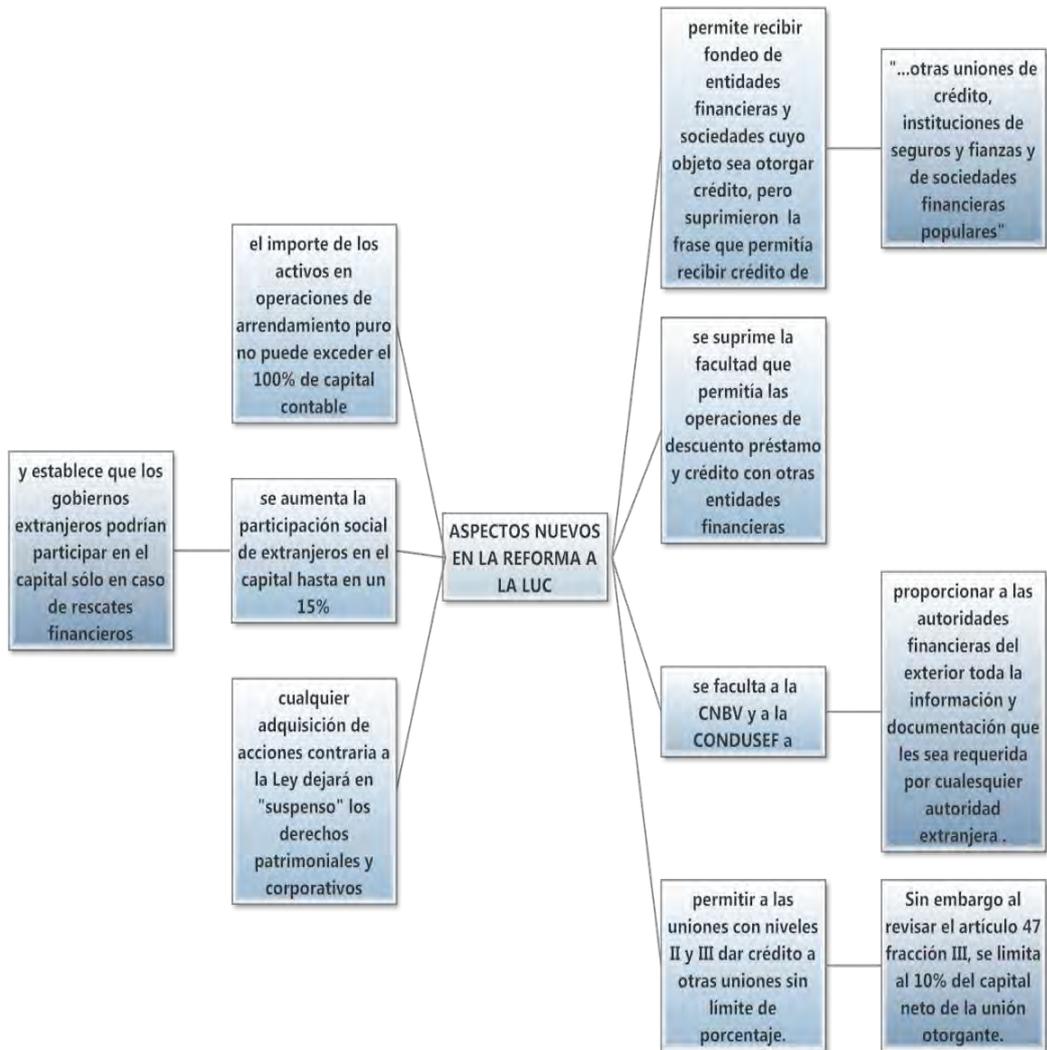
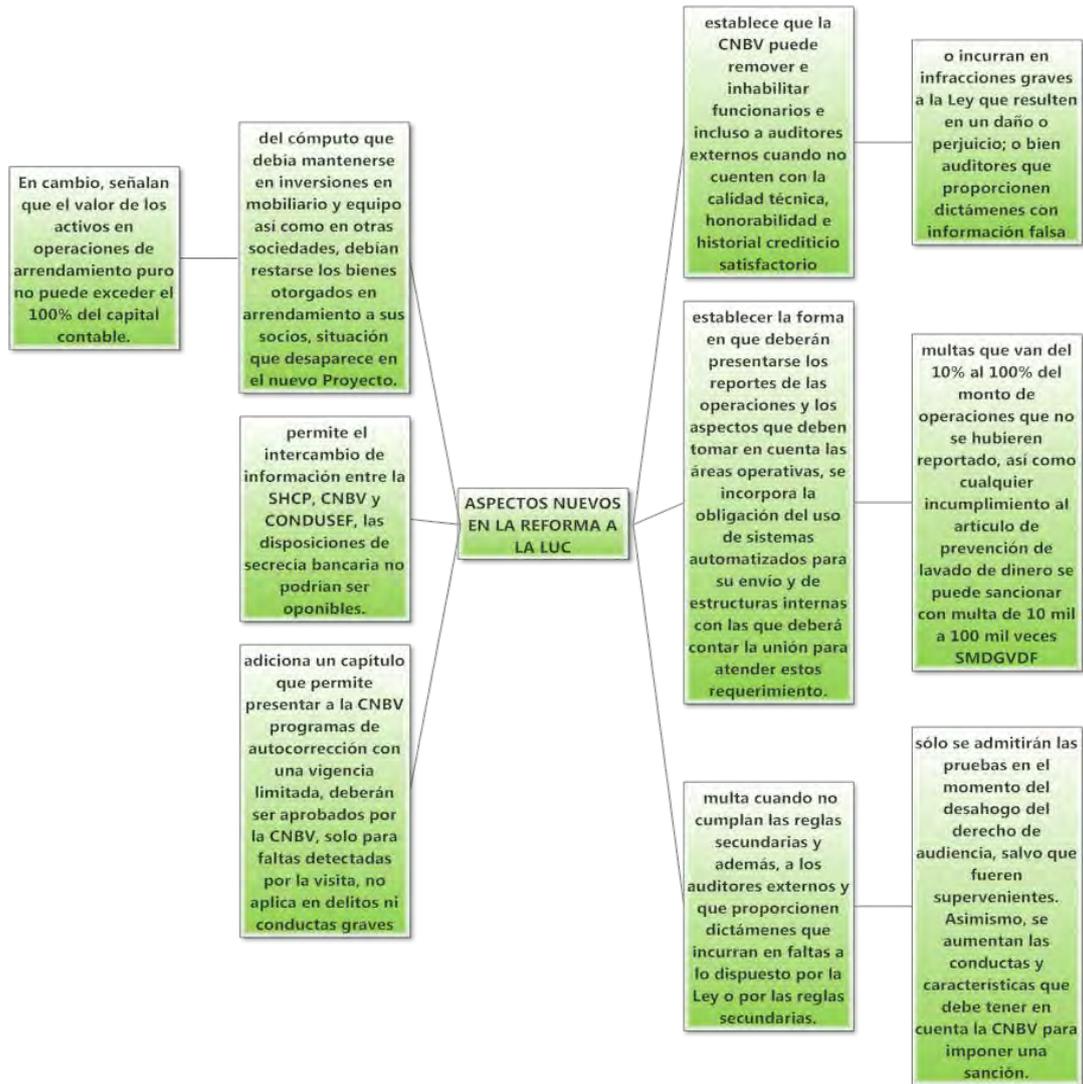


Ilustración 3



Diputado Federal

Abraham Montes Alvarado

Dentro de las grandes transformaciones que se están haciendo para el país la reforma financiera es una de ellas. Por supuesto que uno de los sectores que requiere una gran reforma es el campo y dentro del campo la parte del financiamiento.

Tras la revisión de la propuesta de reforma y nos preocupa la parte de la banca de desarrollo y el trato que se le da a Financiera Rural y a Fira, que son los que básicamente dan servicio al campo en la etapa de producción primaria. La preocupación es en torno a que la Financiera Rural en la reforma sigue siendo simplemente una agencia de desarrollo no un banco de desarrollo.

Se trata de una agencia de desarrollo encuadrada en la Banca de Desarrollo, pero que recibe el trato de banca comercial. Esta es la razón fundamental por la que a través de la Financiera Rural no puede llegar el crédito a los campesinos que no reúnen los requisitos y las condiciones pues al ser tratada como banca comercial, la ponen bajo supervisión de la Comisión Nacional Bancaria.

Por otro lado, se trata de una agencia de desarrollo que si pone en riesgo su patrimonio, queda sujeta a sanciones legales (o bien, sus funcionarios). Bajo estas condiciones, tiene que exigirle al solicitante de crédito, cierto nivel de garantía, le tiene que poner cierta tasa de interés, porque además el FIRA, que tiene mil 500 millones de pesos, mil 250 millones de pesos en su fondo, lo destina a la banca privada y no quiere darle los mismos beneficios a la Financiera Rural, así el interés y la tasa de la Financiera Rural deja de ser competitiva, pero además inaccesible para los productores del sector social.

Financiera Rural no puede manejar su patrimonio, no lo puede poner en riesgo para impulsar el desarrollo del campo porque los funcionarios caen en responsabilidades. Además, para otorgar crédito tiene que sujetarse a las tasas de interés más alta porque no recibe los apoyos del FIRA y para otorgar crédito tiene que solicitar más garantías que la banca privada, esto vuelve inaccesible el créditos a los productores por esa vía.

La reforma minimiza más al único instrumento de servicios financieros y crediticios que tienen los campesinos. La propuesta ve en el siguiente sentido: primero, Si Financiera Rural va a seguir siendo una agencia de desarrollo, es necesario cambiar la norma bajo la cual se establece su relación con la Comisión Nacional Bancaria, pues si sigue igual, no habrá acceso al crédito para los campesinos del sector social.

Segundo, es necesario que se le reconozca como Banca de Desarrollo, para que podamos darle el trato en la Ley de Banca de Desarrollo y tenga acceso a los estímulos, apoyos, presupuestos, la posibilidad de poner en riesgo el patrimonio a cambio del desarrollo, la posibilidad de que administre riesgos, seguros, mercados de futuros, porque hoy no lo puede hacer.

Esos son los instrumentos que necesitamos los campesinos y son los instrumentos que debemos proveer a la Banca de Desarrollo que atiende al sector agropecuario. Se requiere de una banca que de verdad esté al servicio y de trabajo social, esto no significa que regale ni que desperdicie, sino que haga llegar los servicios de crédito y financieros, los de riesgos, a los productores, significa darle al campo el instrumento que hoy necesita en materia financiera y crediticia.

Para nada estamos hablando de que los recursos que reciba la financiera los pueda desperdiciar, no, el asunto es que los productores no estamos satisfechos, con que el dinero ahí siga guardado y le siga llegando a unos cuantos, y a los que más lo necesitan que es la mayor cantidad de productores, no les llegue nada.

Por eso, el planteamiento es que los diputados y diputadas hagamos el compromiso de establecer un grupo de trabajo específico para revisar a fondo el tema de la Reforma Financiera, de la Banca de Desarrollo, pero sólo aquella Banca de Desarrollo que da servicio *ex profeso*, al campo. Y podamos generar una propuesta amplia, de reforma en esa materia, que dé respuesta a las necesidades de los campesinos.

Se ha dicho mucho que hay que construir un nuevo banco. No nos oponemos a eso, tal vez esa sea la solución, si ese es el acuerdo que alcancemos los diputados y diputadas, pero en este momento tenemos estados de la República en siniestro, por sequías, por inundaciones, y esta circunstancia no puede esperar a que construyamos un banco para ir y darle respuesta urgente a la gente. Esta circunstancia amerita que en esta reforma hagamos las transformaciones que se requieren, independientemente de que continúe un proceso de crear un banco especial para el campo.

Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas (AMFE)

Pedro Martínez Brito

Es signo de los nuevos tiempos el que el Poder Legislativo se interese en escuchar las opiniones de los distintos sectores de la sociedad mexicana previo a que legisle sobre temas fundamentales para el país.

En efecto, México ha iniciado una nueva etapa. Una etapa de construcción de acuerdos, de conformación de alianzas, de establecimiento de convenios y afirmación de compromisos. El Pacto por México ha fundamentado un mecanismo institucional de colaboración y voluntad política en el cual coincidencias y disensiones suman y definen las reformas que el país necesita.

En el tema que nos atañe, resulta plausible la presentación de una iniciativa que contemple diversos factores para construir un sistema financiero más moderno, eficiente y con mucho mayor alcance. Bien se ha dicho que el objetivo es ofrecer más créditos y más baratos. Dicho fin, sin embargo, será inalcanzable sin una visión integral que logre incorporar a todos los intermediarios financieros como actores complementarios de atención a la demanda de crédito. En esa complementariedad, la intermediación no bancaria debe fungir como uno de los principales actores.

En la AMFE representamos a 41 entidades financieras no bancarias. Cubrimos los sectores empresarial, automotriz, agropecuario, hipotecario y de créditos personales. Al cierre de marzo de 2013, el conjunto de socios representamos en activos \$207 mil millones de pesos (es decir, 2% del PIB nacional).

Los intermediarios financieros no bancarios asociados a la AMFE, dado el tamaño y tiempo en el sector financiero, somos un complemento para la consecución de los objetivos financieros que plantea la reforma porque mantenemos un contacto directo e inmediato con los demandantes de crédito, conociendo mejor sus necesidades. Asimismo, contamos con una estructura administrativa y operativa más ligera que la de la banca comercial, y al no financiarnos directamente del público podemos asumir un mayor nivel de riesgo en nuestras carteras de crédito, dejando a los inversionistas institucionales la dispersión y diversificación de riesgos.

Para alcanzar el potencial de crecimiento a favor de más crédito y más barato se requiere que en la intermediación no bancaria existan tres cosas:

1. Regulación voluntaria y simétrica,
2. Trato igualitario entre instituciones reguladas, y
3. Crédito Profesional y Responsable

Se requiere no sólo aumentar el número de créditos sino que éstos se dispersen y atiendan de manera profesional y responsable a aquellos sectores que demandan un crédito especializado, y a aquellos que tienen nulo o poco acceso al crédito. En materia de financiamiento empresarial por ejemplo, concentramos nuestra operación en pequeñas y medianas Empresas y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES); así también, en materia de créditos hipotecarios nos hemos distinguido (desde la crisis de 1994) por atender a la industria que genera casa habitación para la población de menores ingresos. La gestión de las Entidades Financieras Especializadas (EFE's) facilita que el sistema financiero, como un todo, pueda abarcar a un público más amplio y con servicios financieros más adecuados.

En la AMFE consideramos que la reforma en las actuales circunstancias abona a las metas nacionales, mas pensamos que, con la incorporación de los temas que ya hemos adelantado y que puntualizamos, el efecto concreto de la misma en la población se reflejaría aún de mejor forma.

A continuación, los tres elementos a incluir dentro de la Reforma Financiera que proponemos como Asociación.

1. Regulación Voluntaria y Simétrica

La regulación voluntaria de las EFE's permitirá la consolidación de un sistema más incluyente, productivo y con menor riesgo. Ello facilitará a estos intermediarios el acceso a mayor fondeo y, por ende, promoverá el inicio de un ciclo virtuoso caracterizado por mayores y mejores créditos.

La regulación de las EFE's debe ser a su vez, simétrica, que fomente un marco regulatorio claro y que ayude a mejorar la calidad del fondeo. Los diversos requisitos solicitados por diversas instituciones fondeadoras producen incertidumbre y derivan en cuasi-regulaciones variables e informales que resultan ser onerosas e imprecisas. En la AMFE, consideramos que la regulación debe ser homogénea y mantener una estructura de predictibilidad, que le dé certeza a la actividad y permita una adecuada diferenciación entre entidades financieras reguladas de las que no lo son.

Por ello, creemos que es importante incorporar en el Artículo 87-B y 87 D de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los supuestos mediante los cuales, aquéllas entidades especializadas que por su capital, tamaño y complejidad de operación así lo justifique, o que por haber alcanzado ciertos parámetros opten voluntariamente por convertirse en una entidad regulada, puedan acceder a un régimen de entidad regulada, previa autorización y supervisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya sea directamente o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y de cuya regulación se establecieran disciplinas similares a las emitidas para las instituciones de crédito y sin perjuicio de que, puedan eventualmente colocar deuda en el mercado. Es decir, que se distinga a las Entidades Financieras Especializadas Relevantes del resto.

Dicho proceso, elevaría el estándar de cumplimiento por parte de las EFE's, al tiempo que daría mayor certidumbre a los fondeadores, con lo que se contribuiría a dinamizar el crédito en mejores condiciones de tasa y plazo, lo que se traduciría de inmediato en la mejora del crédito al usuario final.

2. Trato igualitario entre instituciones reguladas

La regulación de las EFE's debe darse en un marco regulatorio de igualdad con la banca comercial, tratándose de competir por recursos públicos y privados para llevar a cabo su actividad de intermediación. El mejor desarrollo de estas entidades de altos estándares de calidad y reguladas se dará bajo un trato equitativo en términos de fondeo. Ello incrementará el crédito en condiciones de oportunidad y acceso a un mayor número de usuarios.

3. Crédito Profesional y Responsable

El crédito profesional y responsable garantiza que los recursos inyectados a la economía a través del financiamiento generen crecimiento y no sobreendeudamiento. Las empresas necesitan de intermediarios responsables que no sólo den créditos, que además eviten el sobreendeudamiento de los actores. Estamos ciertos de que no cualquier crédito es bueno para el crecimiento económico.

Las anteriores propuestas, cuya redacción específica someteremos a la consideración de los legisladores para su análisis, son parte de una contribución a la Iniciativa de Reforma Financiera que aboga por la construcción de un sistema financiero que otorgue más crédito y más barato. Un sistema cuyo parámetro no sólo sea el crecimiento por el crecimiento, sino el crecimiento sostenible y la dispersión de recursos hacia las actividades productivas de los mexicanos.

En la medida en la que se logren aprovechar las complementariedades de todos los intermediarios financieros, el impacto no sólo será mayor, sino más rápido y eficiente. Por ello proponemos que en esta inclusión, para las entidades financieras especializadas:

1. Se establezca la posibilidad de ser reguladas, con disciplinas similares a las de la banca comercial, dando mayor certidumbre y acceso al fondeo, para impulsar el crédito y su acceso.
2. Reciban un trato igualitario entre instituciones reguladas. Que las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) que por sus circunstancias y relevancia así lo requieran, sean reguladas en la misma forma en que lo es la banca. Mayor certidumbre y acceso al fondeo para alcanzar el mayor potencial crediticio.
3. Se desarrollen plenamente en el ofrecimiento de créditos profesionales y responsables a favor del establecimiento de un sistema financiero amplio, competitivo, y sostenible.

En la expansión del crédito hay expansión de oportunidades y acceso a un mayor potencial de crecimiento económico; en la medida en la que éste es más accesible, se consolida su congruencia y se atiende aquel gran objetivo social. Las entidades financieras especializadas han sido clave en la expansión económica de los países desarrollados a través de los años y su presencia en México ha sido un gran complemento para la banca. El crecimiento ordenado es fundamental para un buen desempeño del Sector Financiero Mexicano.

Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

Gerardo Gutiérrez Candiani

Reforma Financiera en la Banca de Desarrollo

Desde la perspectiva del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Iniciativa de Reforma Financiera es coherente con los compromisos 62 y 63 del Pacto por México, de los cuales se deriva. Efectivamente, está orientada a que la banca comercial y las diversas instituciones de crédito presten más y a un mejor costo.

Partiendo de estos fundamentos, apunta en un sentido correcto, y se ajusta a un principio de realismo económico establecido de antemano en el propio Pacto, el cual genera certidumbre para todas las partes: evitar la tentación de reducir tasas de interés por decreto o fijar cuotas y obligaciones arbitrarias o incumplibles.

Es una iniciativa responsable, en tanto que estipula disposiciones para incrementar el financiamiento y al mismo tiempo, medidas para fortalecer la solvencia y la liquidez de las instituciones crediticias y del sistema financiero en general, incluyendo la incorporación a ley de los parámetros de Basilea III.

Paralelamente, se hace hincapié en la necesidad de ampliar la competencia en el sector, abarcando a todas las entidades que participan en los mercados, bancarias y no bancarias.

De manera fundamental se incluyen disposiciones para vigorizar a la banca de desarrollo con el objetivo de facilitar la atención a las necesidades de crédito de sectores no cubiertos suficientemente por la banca comercial.

Se trata de una iniciativa extensa y compleja que comprende cambios en 13 decretos y 34 leyes. Por tanto, debe ser analizada a detalle para asegurar que sus objetivos sean viables y que no haya efectos colaterales negativos, vacíos, omisiones o excesos que generen inoperancia o incapacidad de cumplimiento en la práctica.

No obstante, de entra la propuesta representa una base sólida para la reforma a fin de que los resultados buscados empiecen a tomar forma lo antes posible.

El crédito es una de las palancas de desarrollo más poderosas, materia prima de una economía eficiente y dinámica. Es claro que nuestro país precisa de mucho mayor soporte en este factor crítico y en especial lo necesitan las micro, pequeñas y medianas empresas.

En México, el financiamiento al sector privado ronda el 26 por ciento como porcentaje del Producto Interno Bruto, cerca de un tercio del que maneja Brasil y la cuarta parte del crédito en Corea.

El crédito total de la Banca de Desarrollo no llega al 3.5 por ciento del PIB actualmente, la mitad del que canalizaba hace 10 años, y se estima que sólo tres de cada diez Pequeñas y medianas empresas (Pymes) tienen algún tipo de crédito bancario para operación o inversión, mientras que en otros países con los que competimos o que tienen un nivel de desarrollo similar, la proporción es de más de 50 por ciento.

La Banca de Desarrollo es fundamental para cambiar este escenario. Es urgente que empiece a cumplir cabalmente con su función esencial: ser un complemento del sistema financiero, para subsanar y atender las distorsiones y limitaciones de cobertura del mercado.

Lo que se necesita es un agente eficaz en la tarea de empatar las necesidades de financiamiento de proyectos de rendimiento social y de prioridad estratégica, como el crecimiento y la multiplicación de las Pymes, con la lógica de rendimiento económico que rige los mercados financieros.

En este sentido, la iniciativa plantea una reestructura del esquema legal vigente, para dotar a la Banca de Desarrollo de mayor flexibilidad y herramientas para superar la rigidez, que le ha impedido seguir una actuación más proactiva, acorde a los nuevos retos de la economía mexicana.

Las instituciones financieras no bancarias y sus funcionarios podrán asumir más riesgos de manera controlada, para gestionar un volumen de fondeo creciente y diversificado.

Para este fin, deben contar con instrumentos para desarrollar su actividad de manera ágil, con una plataforma más robusta de recursos disponibles, información adecuada y oportuna para tomar decisiones, procesos eficientes y responsabilidades delimitadas.

Una disposición de la iniciativa, que es importante revisar, es la de quitarle a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES), la facultad de ser fiduciarios de fideicomisos de garantía, que podría afectar la cobertura geográfica de estos instrumentos.

Con todo, se perfilan elementos básicos para el relanzamiento de la Banca de Desarrollo que necesita México. Y a esto se suma la posibilidad de acelerar el proceso con medidas que pueden implementarse en el corto plazo, como las que propone el CCE:

- Expediente único y mecanismo de calificación inmediata,
- fortalecimiento del sistema nacional de garantías,
- capitalización de los organismos, y
- fondos frescos para Pymes y emprendedores.

En la reforma, todo este potencial se complementa con medidas como el impulso a la competencia y la libre concurrencia en los mercados financieros, con las oportunidades para uniones de crédito y SOFOMES y la profundización bursátil. Además, se perfeccionan los procesos de obtención de recursos del público inversionista, y se plantean mejoras procesales para que los bancos mitiguen riesgos y se decidan a creer y apostar más por las Pymes.

Desde la perspectiva del CCE, la reforma significará un gran paso en la medida que se perfeccione y concrete, pero es fundamental tener claro que su éxito está vinculado al esfuerzo que se haga para resolver debilidades estructurales, que limitan el desarrollo del crédito, más allá de la legislación en la materia.

Desde la crisis de 1994-1995, México ha perseverado en la construcción de un esquema legal de vanguardia, cuya consistencia quedó demostrada en la recesión global de 2009, contra lo ocurrido en muchos otros países.

La Reforma Financiera que se propone apuntalará esta plataforma. Sin embargo, por sí sola no va a revertir los déficits de cultura financiera y profesionalización en los mercados y entre la mayoría de las PYMES.

Sobre todo, es en estos rezagos donde hay que buscar la causa de la lentitud en el desarrollo de instrumentos eficaces para impulsar el desarrollo económico, ya disponibles. Tuvieron que pasar nueve años para que se concretara la primera FIBRA (Fideicomiso de Inversión en Bienes Raíces), desde la creación de esta figura. Un caso similar es el de la Sociedad Anónima Promotora de Inversión (SAPI), que se ha aprovechado poco.

La lección es que el reto no se circunscribe a una buena Reforma Financiera. Desde ahora, hay que trabajar en un esquema de coordinación efectiva del sector público y el privado, a fin de consolidar las condiciones necesarias para que el potencial de la ley pueda bajar a los mercados.

Se debe tener presente que casi seis de cada 10 agentes económicos operan con algún grado de informalidad y limitados recursos para institucionalizarse, lo que deja a una enorme proporción de las PYMES sin posibilidad de aprovechar las oportunidades que se están promoviendo a su favor.

Este es el trasfondo de nuestra propuesta de impulsar una cruzada nacional por una formalización económica masiva, con un paquete competitivo de incentivos, apoyos y políticas públicas. Adelante con una reforma que sea promotora de la competitividad, el ahorro, la inversión, el mercado interno y de un crecimiento más dinámico, sostenible e incluyente. Que apoye a los emprendedores que buscan transformar la realidad de México.

Abogado Laboral

Arturo Alcalde Justiniani

En México se ha venido generando cada vez con mayor intensidad la tesis de que es necesario reformar las reglas del mundo del trabajo para ser eficientes las instituciones.

Se puede ver, en el ámbito electoral, cuando se reformaron las leyes electorales se estableció que todo el personal fuera de confianza, que incluso el TRIFE fuera el órgano competente para resolver los temas laborales, en el tema de la autonomía universitaria se establecieron reglas para restringir el carácter de las organizaciones gremiales, en el tema educativo, también se establecieron reglas relacionadas con el ingreso, la promoción, la permanencia y en un conjunto de órganos autónomos casi siempre prevalece esta tesis. Es necesario reducir el espacio de bilateralidad para que las cosas funcionen. Está seria la tesis.

En el paquete financiero se reproduce esta idea y se plantea un nuevo modelo de corte laboral, un nuevo modelo que por un lado restringe los reducidos espacios que tienen las organizaciones gremiales de la banca de desarrollo y por otro lado establece reglas unilaterales en lo que se refiere a ingreso, promoción, desarrollo, seguridad social e incluso despido o separación de los trabajadores con un énfasis particular en lo que se refiere al personal de confianza.

Los trabajadores de la banca de desarrollo se rigen por un pedacito de la fracción XIII-Bis, del Apartado B del Artículo 123 constitucional.

Se identifican en el nuevo modelo los siguientes elementos. Primero, una separación tajante entre trabajadores de confianza y trabajadores de base. El tema es importante porque en este sector los trabajadores de confianza llegan a ser mayoría con relación de los trabajadores de base. La regla general se convierte en excepción y esto, obviamente, afecta la estabilidad, afecta las condiciones de trabajo de lo que hoy constituye la mayoría de los trabajadores.

Esta diferencia tan marcada se expresa en el Artículo 3o. transitorio en donde dice: “Ya no se aplicarán más las condiciones generales de trabajo para el personal de confianza”. Hay un señalamiento muy claro de dos generaciones diferentes: la generación actual, que van a conservar según señala el transitorio las condiciones que prevalecen. Y las nuevas generaciones que tendrán condiciones diferentes a través de un manual que se va a crear como una especie de nuevo instrumento normativo para estos trabajadores: manual de

remuneraciones, jubilaciones, obligaciones, derechos y obligaciones.

En segundo lugar se establece un régimen unilateral a través de una comisión que se presenta formalmente de manera atractiva, una comisión de personal, pero que es la Secretaría de Hacienda la que está detrás de esta comisión y es nuevamente, la Secretaría de Hacienda, aun cuando está en el ámbito de estas instituciones, ya con un grado de liberalidad en materia financiera y de autonomía sensiblemente mayores. Esta unilateralidad se expresa en un conjunto de condiciones no en la ley laboral, sino en la Ley de Instituciones de Crédito.

En este caso la Ley de Instituciones de Crédito, en donde nos resulta curioso que hay muchas normas de carácter laboral en pocos Artículos, en pocas disposiciones, pero que van decantando una especie de modelo para armar en la que uno va identificando desde el nacimiento, el desarrollo y hasta la muerte del propio modelo laboral, tanto en el ámbito individual como colectivo.

En tercer lugar hay una supresión del único espacio de bilateralidad que contempla hoy esta pequeña Ley Reglamentaria de la Fracción XIII-Bis para las organizaciones gremiales.

Son organizaciones que tienen un pie en el apartado A, y otro pie en el apartado B porque tienen ese régimen especial, pero el Artículo 3o. de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII-Bis señala que en la formulación, en la aplicación y en la actualización de los catálogos de puestos que son las funciones, tiene que ver con los requisitos, tiene que ver con las obligaciones y tienen un referente en todo el espacio de remuneración obviamente con su vinculación con el ingreso, con la promoción y con la salida.

Este es el corazón estructural del modelo laboral. Hoy la propuesta en el paquete es que se suprima ese Artículo, sin ninguna explicación. ¿Por qué razón?, se tiene que suprimir el espacio de negociación colectiva para hacer eficientes las instituciones.

En quinto lugar, se suprime la posibilidad de que los sindicatos participen en un elemento que es clave, que es el deslinde entre trabajadores de base y confianza y que la ley señala únicamente para efectos de que haya un análisis normativo para definir quienes son de base y quienes de confianza, que parece un problema menor pero que en la práctica es un tema toral.

Eso nos lleva a un quinto punto que tiene que ver con una definición a nuestro juicio equivocada del personal de confianza. Nos señala en la exposición de motivos que se

entenderá ya por trabajadores de confianza a quienes realicen trabajos técnicos calificados, con especialidad en sus diversas funciones.

Si se suprimen derechos colectivos, si se suprime la negociación colectiva, obviamente traería consigo una afectación en el derecho de asociación porque no solamente existen en el ámbito normativo sino también en los convenios internacionales.

¿Cuáles serían mis propuestas? Mis propuestas serían no incluir en esta reforma los temas laborales. No son necesarios para lograr eficiencia. No habría que confundir con un conjunto de elementos que han sido planteados con razón en términos de que las instituciones necesitan más autonomía para el manejo de plazas. Lo han dicho, en verdad se necesita un margen de maniobra para poder definir el manejo presupuestal para poder en un momento adecuar las estructuras ocupacionales en razón del nuevo mandato de las instituciones.

Esto es absolutamente razonable y necesario. Pero una cosa es esta facultad, decisión más amplia y más libre con la supresión de los derechos colectivos y la bilateralidad que es necesaria. No hay que olvidar que en la banca de desarrollo, a diferencia de otros sectores, existen sindicatos reales, sindicatos democráticos, sindicatos que cumplen con los estándares de rendición de cuentas, de elección democrática; además de 30 años de participación responsable.

Terminaría simplemente con la reproducción de un pequeño desplegado que hoy sacan las organizaciones sindicales de la banca de desarrollo y que me ha parecido atinado concluir con ello: “Estamos convencidos que contraponer eficiencia y productividad con seguridad laboral y actividad sindical es un dilema falso. La fortaleza y los resultados de las instituciones públicas dependen mucho de la participación comprometida de sus trabajadores, así como de la capacidad de las organizaciones sindicales y sus respectivas autoridades administrativas para establecer en un espacio de bilateralidad un diálogo constructivo que permita alcanzar los equilibrios virtuosos entre la mejora continua de las instituciones y el respeto de los derechos gremiales”.

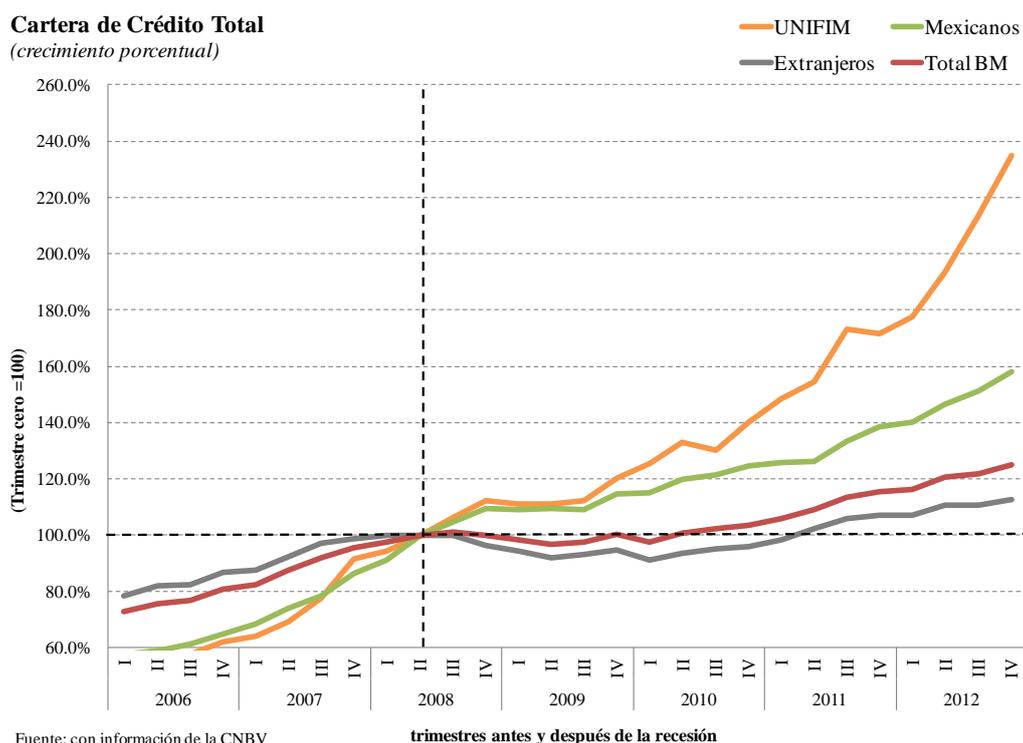
Unión de Instituciones Financieras Mexicanas (UNIFIM)

María Eugenia Butter

La Unión de Instituciones Financieras Mexicanas (UNIFIM) es una asociación fundada en 2008, de capital mayoritariamente mexicano, con más de 972 mil millones de pesos en activos, y que opera en el mercado con distintos vehículos e instrumentos financieros. Las principales metas de los asociados de UNIFIM es la inclusión financiera, puesto que nuestros miembros ofrecen buena parte del crédito a la base de la pirámide, incluyendo el microcrédito.

El crecimiento en la cartera de crédito de los miembros de UNIFIM rebasa sustancialmente al de la banca extranjera. Al último trimestre de 2012 nuestro crecimiento de crédito fue de 130 por ciento respecto del segundo trimestre de 2008, tomando como base el inicio de la crisis de ese año (Véase gráfica 2). El 49 por ciento del total de los activos de la banca local, que incluye a UNIFIM, se va al crédito. Comparativamente, en la banca de capital extranjero ese mismo indicador es de apenas de 38 por ciento. Mientras que el crecimiento porcentual del crédito de este segmento bancario estuvo muy por debajo del de nuestros asociados.

Gráfica 2



Gracias a la alta concentración bancaria, las instituciones asociadas de UNIFIM pueden parecer pequeñas en términos monetarios. Pero no ocurre lo mismo cuando se mide en término de personas atendidas o de cuentas, que suman más de 30 millones. Un segmento importante de nuestros asociados tiene una buena parte de clientes como microempresarios, mucho de ellos

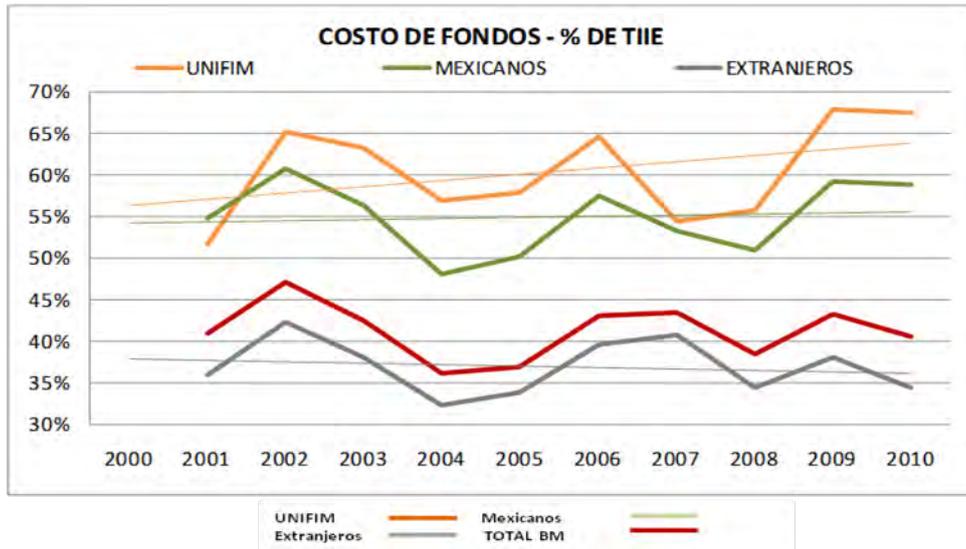
situados en la informalidad, en términos de registro de sus estados financieros y de su declaración de impuestos. En este segmento los miembros de UNIFIM han demostrado que prestan porque conocen bien su negocio y la manera de lograr préstamos, que por lo general se repagan. No obstante, debido a una falta de precisión en la definición de los créditos por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y en general por la complicación que representa tipificar dichos créditos, muchos de los préstamos de miembros de UNIFIM caen en la definición de consumo, a pesar de que dichos créditos se utilizan a menudo para poner pequeños negocios.

Los cambios a la operación de la banca de desarrollo que la Reforma Financiera está promoviendo, y que se refiere al apoyo del aparato productivo con créditos y asistencia técnica, sin competir con la banca comercial, son positivos, ya que ése es el papel que debería cumplir siempre la banca de desarrollo, y que de hecho cumplió en alguna etapa de la historia de México. Debido a variadas razones, a las que se suma la crisis del 95, la banca de desarrollo se restringió, para ser más bien una banca acotada en el riesgo crediticio, lo que le impidió apoyar a empresas nuevas, ya que mantener un sano índice de capitalización era y es aún su mandato primordial. Mientras que ahora, con los cambios propuestos se procura que, entre otras, con las garantías que ésta reciba le permitan hoy tomar operaciones más riesgosas desde el punto de vista crediticio. Entonces la banca de desarrollo se está empezando a mover hacia la frontera de riesgo, lo que es bueno para la economía.

Sin embargo, hay algo que preocupa a los miembros de UNIFIM, pues aunque la reforma continúa apoyando el fondeo desde la banca de desarrollo a las instituciones financieras, lo hace favoreciendo a los grandes bancos, que tienen una tasa de fondeo, que incluye la captación tradicional vía sucursales, más barata. La tasa de fondeo de los grandes bancos es mucho menor que la tasa de fondeo propia de nuestras instituciones, que prestan a la base de la pirámide y a otros segmentos de la economía (Véase gráfica 3). La diferencia es de 67 por ciento, como porcentaje de la tasa de interés interbancaria de equilibrio, contra el 35 por ciento de los cinco bancos más grandes.

Y esto hace que uno se pregunte: ¿no es esta política de fondeo contraria al diagnóstico de la propuesta del Ejecutivo, al dar dinero barato a los grandes bancos que, de suyo, no lo necesitan, y que ha demostrado que no necesariamente han promovido la inclusión financiera? Y no sólo eso; adicionalmente esto podría contribuir a acentuar la concentración financiera señalada en el mismo diagnóstico de la Reforma Financiera propuesta por el Ejecutivo. Asimismo, la tasa de crecimiento del crédito de nuestras instituciones en general, y en particular a la base de la pirámide, ha rebasado con mucho la de los grandes bancos.

Gráfica 3



UNIFIM propone un cambio en la manera en que se otorga el crédito a las instituciones financieras, de tal forma que se incluya un programa de crédito de la banca de desarrollo con tasas competitivas, reconociendo los diferentes modelos de negocios financieros.

Primero. A las instituciones financieras mexicanas en general, cuyas condiciones de fondeo enfrentan dificultades de costo y certidumbre, dificultando su competitividad al no poder competir con el bajo costo de fondeo de los grandes bancos. Segundo. A las instituciones financieras en particular que han demostrado su compromiso con la atención a la base de la pirámide, promoviendo la inclusión financiera. Debemos agregar que el análisis de las condiciones de dicho fondeo debería considerar tendencias, entre ellas el compromiso demostrado de largo plazo por parte de las instituciones, y no sólo puntos recientes de comparación, como cartera vencida, liquidez, etcétera, como es que se realiza el análisis actualmente.

Esta proposición se enmarca dentro de otras políticas que son necesarias para implementar una política integral de la promoción de este sector tan importante para la economía nacional. Por ejemplo, si introduyéramos dentro de esta política de fomento al microcrédito un incentivo equivalente a quitar el IVA sobre los intereses, siempre y cuando la microempresa se registre como Repeco. Esto reduciría la informalidad sustancialmente. Sin embargo, habría que reducir el tiempo de trámites de registro como Repeco, ya que para este sector de la economía el tiempo es crucial.

Vinculando estas dos políticas, una de fondeo diferenciado en precio y condiciones a las instituciones financieras que promueven la inclusión financiera, y por otro lado incentivando a las microempresas a formalizarse ante el Estado, estaríamos encaminándonos a una etapa superior en el desarrollo económico del país. Reconocer la necesidad de un trato diferenciado,

que no preferente, en virtud de modelos de negocio que han demostrado su viabilidad y su compromiso con el país, contribuiría a que la reforma propuesta materializara su objetivo para incrementar la oferta de crédito y una mayor competencia, teniendo como resultado un mayor desarrollo del país en segmentos que actualmente no están atendidos eficientemente.

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Eduardo Gómez Alcalá

La banca de desarrollo es un actor relevante en el sistema financiero pues participa con alrededor del 10 por ciento del total de los activos; muestra también índices de capitalización similares a los de la banca comercial y cuenta, además, con sanas prácticas bancarias; sin embargo, su tarea pendiente es el otorgamiento de créditos.

Algunos de los problemas son:

- Falta de claridad en su mandato,
- riesgo sectorial elevado,
- alta concentración en ciertos sectores,
- fondeo costoso,
- altos costos operativos,
- un modelo operativo dual y
- alto riesgo moral.

La reforma financiera flexibiliza el marco normativo de la banca de desarrollo pero no se deben desatender las cuestiones relativas a su mandato; se debe priorizar y orientar hacia actividades de banca de segundo piso; así como al diseño de programas masivos y de esquemas de garantías; no mezclar las actividades relativas al otorgamiento de créditos con las de canalización de subsidios y se debe también fortalecer su gobierno corporativo.

Acciones Recientes de algunos Bancos Centrales: Una Reconsideración del Mandato del Banco De México¹

La crisis económica que estalló hace seis años ha provocado discusiones de diverso tipo, en las que se cuestionó la capacidad explicativa de un enfoque teórico que consideraba conjurada la posibilidad de que se presentasen depresiones importantes (Lucas, 2003).² Desde este enfoque, en consecuencia, no se disponía de herramientas de política económica que permitieran enfrentar una recesión severa. Por esta razón, las respuestas que han llevado a cabo bancos centrales y gobiernos recurrieron a otras visiones teóricas.³ Políticas fiscales expansionistas⁴ fueron instrumentadas en casi todos los países, que proseguían acciones de bancos centrales para dotar de liquidez a mercados financieros de importancia global.

Con cierta rapidez esta situación fue modificada. La teoría económica convencional desarrolló explicaciones de la crisis asociadas a factores que inhibían el proceso de formación del equilibrio de mercado (Dow, 2012). Se destacó que la crisis no cuestionó los cimientos de esa teoría (Bernanke, 2010a).⁵ Consecuentemente se modificaron las decisiones de política

¹ El presente texto fue presentado en el Coloquio de Primavera de la Academia Mexicana de Economía Política el 24 de mayo de 2013.

² En la ceremonia para recibir la presidencia de la Asociación Americana de Economía en 2003, Robert Lucas abrió su disertación señalando: “La Macroeconomía nació como un campo distinto en los años cuarenta, como parte de la respuesta intelectual a la Gran Depresión. El término entonces se refería a un cuerpo de conocimiento y experiencia que esperábamos que pudiera prevenir la recurrencia de ese desastre económico. Mi tesis en esta conferencia es que la Macroeconomía en su sentido original ha sido exitosa: el problema central de la prevención de la depresión ha sido resuelto para todo propósito práctico y lo ha sido ya durante muchas décadas” (Lucas, 2003).

³ Mucho se ha escrito sobre la renovada importancia de Keynes y Minsky. Menos sobre la recuperación de los aportes de Fisher, no sólo en relación con la elaboración de una teoría de la tasa de interés y de los métodos para medir el valor del capital, sino también por “su análisis de las depresiones y las deflaciones generadas por los intentos de desendeudamiento de agentes económicos golpeados por el vuelco brutal de una coyuntura que anteriormente era muy favorable gracias a la abundancia de créditos” (Boyer, 2010: 42).

⁴ El G 20, por ejemplo, en la reunión de Washington en noviembre de 2008, con la presencia de los Jefes de Estado, decidió inyectar dos billones de dólares a sus economías (G 20, 2008).

⁵ “... argumentaré que la reciente crisis financiera fue más una falla de ingeniería económica y de administración económica que de lo que he llamado ciencia económica. Los problemas de ingeniería económica se reflejaron en debilidades estructurales de nuestro sistema financiero. En el sector privado estas debilidades incluyeron una inadecuada medición del riesgo y de los sistemas de administración de ese riesgo... En el sector público las brechas y los puntos ciegos en las estructuras regulatorias financieras de Estados Unidos y de muchos otros países probaron ser particularmente dañinas. Estas estructuras regulatorias se crearon para etapas anteriores y no se adaptaron adecuadamente al rápido cambio e innovaciones del sector financiero, lo mismo que a la creciente intermediación financiera que ocurrió fuera de las instituciones de captación reguladas en el llamado sistema bancario en la sombra. En el campo de la administración económica, los líderes de empresas financieras, participantes en el mercado y diseñadores de políticas gubernamentales no reconocieron importantes problemas estructurales, ni riesgos emergentes o, cuando los identificaron, no respondieron lo suficientemente rápido ni con la fuerza necesaria. Los defectos en lo que he llamado ciencia económica fueron en su mayor parte poco relevantes respecto a la crisis. Aunque la mayoría de los economistas no previeron el acercamiento del colapso del sistema financiero, el

económica, deteniendo la expansión fiscal para enfocarse en los problemas de administración y control del déficit de las finanzas públicas, de la deuda pública y de la inflación.

Un campo en el que las discusiones teóricas y de política monetaria han sido intensas es el de las funciones del banco central. El extendido acuerdo que llevó a que bancos centrales de países desarrollados y en desarrollo se convirtieran en entidades independientes de los poderes electos (Bibow, 2010),⁶ y a que se dedicasen fundamentalmente a buscar la estabilidad de precios (Arestis y Sawyer, 2001),⁷ explotó junto con el estallido de las hipotecas *subprime* y de sofisticados instrumentos financieros.

En este trabajo interesa desarrollar las políticas monetarias instrumentadas por los banqueros centrales durante la crisis financiera iniciada en agosto de 2007, concentrándonos en la actuación del Sistema de la Reserva Federal (Fed), del Banco Central Europeo (BCE), del Banco de Japón (BJ) y, finalmente, de nuestro banco central: el Banco de México (BdeM). Esto se hace en los apartados II, III y IV, respectivamente. En el apartado V se presentan las consideraciones en relación con el mandato del Banco de México que se derivan del análisis presentado.

I

En resumen, las acciones del Fed en el desarrollo de esta crisis han sido las siguientes: i) en agosto de 2007, tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, el Comité de Operaciones de Mercado Abierto instrumentó medidas para dotar de liquidez a los mercados financieros reduciendo la tasa de descuento y aumentando las posibilidades de crédito a los bancos; ii) en septiembre redujo el objetivo de tasa para los fondos federales 50 puntos base, llevándola de 5.25 a 4.75 por ciento anual; iii) durante las siguientes semanas siguió reduciendo el objetivo de tasa dejándola en 2 por ciento en la primavera de 2008; iv) en octubre de 2008 hubo una nueva reducción de 50 puntos base, la que se coordinó con otros seis bancos centrales⁸ y después el Fed redujo otros 50 puntos base; para diciembre, frente a una recaída del producto

análisis económico ha probado y continúa probando que es fundamental para la comprensión de la crisis, así como en el desarrollo de políticas que la contengan y en el diseño de soluciones de largo plazo que eviten su recurrencia” (Bernanke, 2010a: 3).

⁶ El crecimiento de los bancos centrales independientes se dio en países desarrollados y en desarrollo. El movimiento mundial hacia la independencia empezó con Chile y Nueva Zelanda en 1989; a mediados de los noventa, en el grupo de países que había implementado esta reforma en sus bancos centrales estaban Argentina, Australia, Canadá, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Hungría, México, Perú, Sudáfrica, Turquía, Uganda, Venezuela y Vietnam. En 1998 se unieron al grupo dos importantes bancos centrales: el Banco de Inglaterra y el de Japón (Bibow, 2010:5).

⁷ “La actual tendencia hacia la ‘independencia’ del banco central es vista como respuesta a la inestabilidad monetaria del mundo post Bretton Woods. Sin embargo, las innovaciones financieras para la generación de dinero crediticio limitan la capacidad del banco central para conseguir estabilidad de precios” (Arestis y Sawyer, 2001: 9).

⁸ Esta medida fue acordada por el Banco de Canadá, el Banco de Inglaterra, el Banco Nacional Suizo, el Banco de Suecia, el Banco Central Europeo y la Reserva Federal. El Banco de Japón, por encontrarse en su límite más bajo, expresó su apoyo a esta política aunque no estaba en condiciones de reducir aún más sus tasas. La reducción acordada fue de 50 puntos base en la tasa objetivo de esos países (Federal Reserve, 2008).

estadunidense, anunció otra reducción de la tasa, dejando el objetivo en un rango entre 0 y 25 puntos base, lo que constituye el límite mínimo.⁹

v) dada la persistencia de dificultades en los mercados financieros, en la última parte de 2008 y principios de 2009, el Fed ofreció liquidez extendiendo las facilidades de financiamiento junto con la creación de acuerdos de intercambio de divisas coordinado con 14 bancos centrales;¹⁰

vi) condujo pruebas de esfuerzo a los mayores bancos estadounidenses y a las compañías tenedoras del capital de esas empresas.

vii) a finales de 2008 se decidió usar la hoja de balance como instrumento de política monetaria para buscar alcanzar los mandatos legales, a través de la adquisición de instrumentos financieros de largo plazo, por un monto inicial de 600,000 millones de dólares en valores respaldados con hipotecas (MBS) y en deuda de las empresas financiadas por el gobierno; viii) en marzo de 2009 se amplió el programa hasta 1,250 billones de dólares en MBS, 200,000 millones en deuda de Freddie y Fannie y 300,000 millones en bonos del Tesoro de largo plazo.

ix) en noviembre de 2009 se aprobaron compras adicionales en bonos de largo plazo de la Tesorería estadounidense por 600,000 millones de dólares, a razón de 75,000 millones mensuales; x) a mediados de 2011 se creó el Programa de Ampliación de la Maduración (MEP) a través del cual el Fed compró 400,000 millones de dólares en valores de largo plazo de la Tesorería y vendió, al mismo tiempo, esa cantidad en valores de corto plazo de la misma Tesorería (Bernanke, 2012b).

xi) en septiembre de 2012, ante un crecimiento económico moderado, que llevó a que la tasa de desempleo permaneciera elevada, decidió compras adicionales de MBS a un ritmo de 40,000 millones de dólares mensuales, tratando de presionar aún más a la baja las tasas de interés de largo plazo, apoyando el mercado hipotecario y contribuyendo a la creación de mejores condiciones financieras (FMOC, 2012).

Este listado de acciones comprende dos grupos de decisiones de política monetaria diferentes: el primero instrumenta una política convencional, ocupada en la tasa de interés objetivo del

⁹ A mayo de 2013 este objetivo de tasa permanece igual, lo que implica que se ha mantenido en su límite mínimo durante más de cuatro años. El Fed, además, ha advertido que dada la ausencia de presiones inflacionarias este nivel de tasa podría permanecer hasta 2014.

¹⁰ El FOMC autorizó establecer acuerdos temporales de intercambio de monedas con el Banco de la Reserva de Australia, el Banco Central de Brasil, el Banco de Canadá, el Banco Nacional de Dinamarca, el Banco de Inglaterra, el Banco Central Europeo, el Banco de Japón, el Banco de Corea, el Banco de México, el Banco de la Reserva de Nueva Zelanda, el Banco de Noruega, la Autoridad Monetaria de Singapur, el Banco de Suecia y el Banco Nacional Suizo (Federal Reserve Board, 2009).

banco central en función de su meta de inflación, junto con operaciones de mercado abierto y ampliaciones de los recursos de la ventanilla de descuento; el segundo grupo propone medidas no convencionales.¹¹ Las decisiones de política monetaria convencional llevaron la tasa de interés prácticamente a su límite cero, lo que hizo que este tipo de decisiones concluyeran. Dada esta circunstancia, era ineludible instrumentar otro tipo de acciones monetarias para alcanzar las metas establecidas por su mandato dual. Consecuentemente, era necesario que se instrumentaran medidas adicionales que se proponían incentivar aún más el otorgamiento de crédito y la inversión productiva buscando reducir la tasa de desempleo de la economía.

El conocimiento económico en este campo era escaso, lo que obligaba a hacer uso de las lecciones de política que ocurrieron en episodios económicos en los que se enfrentaron situaciones de contracción aguda del crédito. En este sentido, la experiencia japonesa de la última década del siglo pasado ofrecía una experiencia única. En términos generales, la política macroeconómica y financiera japonesa de esos años se ha considerado una fracaso importante ya que no pudo responder a la mayor crisis financiera reciente en esa nación, la mayor en un país industrializado en sesenta años (Posen, 2000).

Los mayores errores de política monetaria cometidos por las autoridades japonesas fueron: i] la decisión de no instrumentar una política restrictiva durante 1987-89, pese a claras y crecientes presiones inflacionarias, contribuyó al desarrollo de una ‘burbuja económica’; ii] el aparente intento de ‘pinchar’ la burbuja del mercado de valores en 1989-91, que contribuyó a inducir un colapso de los precios de activos; iii] la falla en relajar adecuadamente el mercado financiero en los años 1991-94, lo que llevó a que declinaran estrepitosamente los precios de los activos, el sistema bancario y la economía (Bernanke, 1999).¹² El resultado agregado de estas fallas de política monetaria fue que entre el cuarto trimestre de 1991 y el mismo trimestre de 1999 el PIB creciera apenas al 0.9 por ciento anual.

La conclusión que Bernanke ofrece de estos resultados es reveladora de las decisiones tomadas por la FOMC durante la etapa de recuperación de la economía estadounidense¹³: “Roosevelt fue electo con el mandato de sacar al país de la depresión... las más efectivas acciones que instrumentó fueron las mismas que Japón necesitaba instrumentar:

¹¹ “Cuando la crisis se complicó y la tasa de los fondos federales había llegado a su límite mínimo efectivo, el FOMC se orientó hacia enfoques de política no tradicionales para apoyar la recuperación. Al embarcarse en esta ruta, el Comité estuvo guiado por ciertos principios generales y algunos trabajos académicos perspicaces, pero –con la importante excepción del caso japonés– con una experiencia histórica limitada. Como resultado de esto, los banqueros centrales en Estados Unidos y en otras economías avanzadas que enfrentaron problemas similares, han estado en un proceso de aprender-haciendo” (Bernanke, 2012b: 2).

¹² Si la política monetaria japonesa se hubiera concentrado en estabilizar la demanda agregada y controlar la inflación, en lugar de distraerse en el tipo de cambio y en el precio de los activos, los resultados hubieran sido mucho mejores (Bernanke y Gertler, 1999).

¹³ Esta conclusión titulada ‘Lo necesario: una solución rooseveltiana’ aparece en el conocido Artículo que analiza la experiencia de política monetaria en Japón en los años noventa del siglo pasado: “La política monetaria japonesa: ¿un caso de parálisis auto-inducida?”.

principalmente rehabilitar el sistema bancario y devaluar la moneda para promover un relajamiento monetario. Pero las acciones específicas de política fueron menos importantes que su disposición a ser agresivo y a experimentar lo que fuera necesario para poner al país en movimiento nuevamente. Lo más asombroso es la aparente falta de disposición de las autoridades monetarias [japonesas, ODS] para experimentar, para intentar, aunque no hubiera garantías de que funcionara. Probablemente es el tiempo para una solución rooseveltiana” (Bernanke, 1999: 25-26).

La Fed, bajo el mandato de Bernanke, a finales de 2008 decidió actuar sobre bases inciertas, prefiriendo equivocarse que aceptar una situación en materia de empleo absolutamente inadmisibles. Es innegable que ha logrado resultados positivos lenta pero claramente. Otras economías con políticas monetarias convencionales, en cambio, mantienen condiciones recesivas que duran ya seis trimestres.¹⁴

II

El nacimiento del Banco Central Europeo (BCE) estuvo marcado por la concepción dominante en la época, que establecía que el banco central tenía que ser independiente de los poderes electos y con el objetivo de conseguir estabilidad de precios (Bibow, 2010). Esto explica las diferencias de enfoque sobre el objetivo de tasa de interés entre el BCE y la Fed en el curso de la crisis iniciada en agosto de 2007.

El recorrido de posturas monetarias decididas por el BCE inicia con el mantenimiento de la tasa de interés que se había fijado el 13 de junio de 2007, la que había sido aumentada 25 puntos base respecto de la tasa de marzo del 4 por ciento anual. EL BCE decidió sostener sin cambios su postura trece meses, hasta julio de 2008. La decisión es ilustrativa de las consideraciones que pesaban en la dirección del banco central que conduce el euro. Al mantener su tasa, el BCE decidía quedarse al margen de los estímulos que otros bancos centrales daban a la banca.¹⁵ La explicación de esta postura monetaria fue la presencia de presiones inflacionarias que era indispensable atajar (Geraats, Giavazzi y Wyplosz, 2008).

¹⁴ De acuerdo con los datos publicados por Eurostat, oficina estadística de la Unión Europea, la zona euro retrocede desde el último trimestre de 2011 hasta el primero de 2013. Se trata de la recesión más prolongada desde la aparición de la moneda única (Eurostat, 2013).

¹⁵ EL BCE, lo mismo que otros grandes bancos centrales, proveyeron liquidez a los bancos con problemas durante los meses finales de 2007 y el primer semestre de 2008. Cumplieron con su función de prestamistas de última instancia del sistema bancario. “EL BCE ha sido influido sin duda por la teoría de que la inflación debe ser la única preocupación de un banco central. Ha resultado crecientemente claro que la estabilidad financiera debe estar en la pantalla del radar de un banco central. De hecho, muchos bancos centrales se han creado para resolver el problema endémico de la inestabilidad del sistema financiero. Con su ilimitada capacidad de fuego, los bancos centrales son las únicas instituciones capaces de estabilizar el sistema financiero en tiempos de crisis. Para que el BCE sea exitoso en la estabilización del mercado de bonos soberanos de la Eurozona, tiene que aclarar que ejercerá completamente su función de prestamista de última instancia. Creando este compromiso asegurará que no tendrá que intervenir en el mercado de bonos gubernamentales la mayor parte del tiempo, cumpliendo su responsabilidad

Más contrastante aún fue la decisión del 9 de julio de 2008, cuando el BCE decidió incrementar su tasa a 4.25 por ciento anual (ECB, 2013). Tras esta decisión, el BCE mantuvo sin cambio su postura monetaria cuatro meses, cuando daba inicio la Gran Recesión. En octubre hubo un cambio de postura monetaria, impulsado fuertemente por la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra para que seis bancos centrales coordinaran una reducción de 50 puntos base de sus tasas. De esta manera, el BCE redujo la tasa a 3.75 por ciento, iniciando disminuciones que la llevaron a 1 por ciento en mayo de 2009. Para estas fechas, la tasa de interés para el dólar y la libra esterlina estaba en su límite mínimo.

En abril de 2011, en plena crisis de deuda soberana el BCE de nuevo percibió presiones inflacionarias que le llevaron a elevar 25 puntos base la tasa y tres meses después aplicar otro incremento que estableció la tasa de referencia en 1.5 por ciento anual, manteniéndola en ese nivel hasta noviembre de ese año. En diciembre de este año, el BCE decidió relajar su postura disminuyendo la tasa 25 puntos base, llevándola al 1 por ciento y siete meses después repitió la medida colocando los niveles de tasa en 0.75 por ciento anual. En el curso de estos meses se desató una intensa discusión en relación con la función de prestamista de última instancia del banco central europeo. En 1997 el BCE actuó cumpliendo esa función para apoyar al sistema bancario que estaba en condiciones críticas. La situación cambió cuando se trataba de apoyar a gobiernos que enfrentaban dificultades intensas por el encarecimiento del fondeo de bonos soberanos. El BCE decidió mantenerse al margen de intervenir en el mercado de bonos lo que ha tenido un alto costo en términos de generación de empleos y crecimiento (De Grauwe, 2011b).

La siguiente medida del BCE fue la instrumentación de un audaz programa de financiamiento para los bancos privados europeos: las operaciones de refinanciamiento de largo plazo (LTRO) por 489 billones de euros a 523 instituciones financieras y luego otros 530 billones a 800 bancos europeos. Estos recursos del BCE a los bancos privados se otorgaron a una tasa de uno por ciento anual y a plazos de dos o tres años (ECB, 2012). Ocurrieron al tiempo en el que el BCE se había negado a comprar deuda soberana. Este financiamiento barato y de largo plazo constituye una inyección de recursos que pueden invertirse en instrumentos financieros seguros y con mayores rendimientos, como la propia deuda soberana de los países en los que se ubican las matrices de los bancos financiados.

La última decisión del BCE en materia de tasas se dio hasta el 8 de mayo de 2013 cuando se unió al club de bancos centrales que funcionan con un objetivo de tasa en su verdadero límite inferior. La medida pudiera ser inefectiva dada la situación económica de la zona del euro que

de ser prestamista de última instancia asegurará que el banco central sólo ocasionalmente proveerá apoyos de última instancia” (De Grauwe, 2011a).

lleva ya seis trimestres en recesión, con tasas de desempleo extraordinariamente elevadas y con escasas perspectivas de mejora a mediano plazo.

III

La economía japonesa sufrió una recesión significativa de 1992 a 2002, explicada como resultado de errores de política financiera y macroeconómica (Posen, 2010). El banco central japonés ante los acontecimientos críticos de su sistema financiero, desde 1991 disminuyó sus tasas hasta llevarlas a sus niveles mínimos, al conocido límite cero. Sin embargo, la respuesta de política monetaria del Banco de Japón fue lenta y tímida en relajar las condiciones monetarias, así como reacia en instrumentar medidas no convencionales.

El Banco de Japón ofreció una importante lección a los banqueros centrales: mostrar que la política monetaria tiene una capacidad limitada para llegar a los resultados esperados, particularmente si no se toman medidas no convencionales. La política monetaria en Japón ha sido incapaz durante estos años de eliminar la deflación. Las decisiones tomadas para instrumentar un relajamiento cuantitativo tuvieron el sentido adecuado, pero no lograron los resultados esperados ni a corto ni a largo plazo. (Posen, 2010).

Por esta razón, era una decisión esperada que el Banco de Japón anunciara en abril de 2013 que en los siguientes dos años inyectaría a esa economía el equivalente al 30 por ciento de su PIB, con el propósito de vencer tres lustros de depresión y deflación. Para llegar a esta decisión, hubo cambios significativos en los mandos políticos y económicos: llegó Shinzo Abe al Gobierno, electo en diciembre pasado en base a una propuesta de recuperación económica heterodoxa: estímulos fiscales, política monetaria expansiva y proponerse llegar a una inflación de dos por ciento anual. A esto se le ha llamado la Abeconomía (Stiglitz, 2013).

Tras el respaldo de los electores a este plan, Abe consiguió sustituir al gobernador del Banco de Tokio. Hubo críticas ya que no se había respetado una regla de oro del funcionamiento bancario, vigente desde la implantación de la visión neoliberal: la autonomía de los directivos de los bancos centrales respecto a los poderes electos.

La actuación del banco central japonés estará ahora regida por objetivos económicos amplios, dejando atrás la limitación impuesta para ocuparse exclusiva o, por lo menos, prioritariamente del control de la inflación. La Abeconomía se impuso. La propuesta gubernamental, avalada por los electores, será instrumentada también por su banco central, otorgándole congruencia a la política económica y, por tanto, mayores posibilidades de éxito. Otra regla de oro de la ortodoxia fue quebrada: con esta nueva administración electa, la política monetaria es parte del diseño general de política económica.

La decisión japonesa propone una relajación cuantitativa y cualitativa: cuantitativa porque duplica las compras mensuales de títulos de renta fija, a razón de 70 mil millones de dólares mensuales, lo que en dos años hará que la base monetaria se multiplique por dos. Cualitativa al alargar el vencimiento de los bonos adquiridos, elevando el riesgo de su cartera. Es evidente que para las nuevas autoridades económicas y monetarias japonesas, la experiencia que han desarrollado el Banco de Inglaterra y la Reserva Federal ha sido positiva.

IV¹⁶

El Banco de México restringido a su objetivo 'prioritario' de mantener estabilidad de precios durante 2008 y 2009 mantuvo su preocupación respecto a la relevancia de cuidar a la economía mexicana de cualquier choque de precios.. Las decisiones de política monetaria tomadas durante 2009 dan cuenta del reconocimiento de que la inflación tenía un comportamiento claramente descendente.

El BdeM tuvo que reconocer que la contracción de la economía mexicana era severa. Desde el 16 de enero iniciaron un proceso de reducción del objetivo para la tasa de interés interbancaria desde su nivel de cierre en 2008 de 8.25 por ciento. Los primeros dos meses del año la reducción fue de 0.75 puntos porcentuales, pero los tres meses siguientes la Junta de Gobierno decidió reducir la tasa 0.75 por ciento cada mes, de modo que para el 19 de junio la tasa de interés de referencia se ubicó en 4.75 por ciento. En ese momento advirtieron que "el ciclo de relajación monetaria estaba cerca de concluir". En julio de 2009 la decisión fue reducir la tasa otros 0.25 puntos porcentuales, para mantenerla congelada en 4.50 por ciento los siguientes cinco meses. Las razones de este cambio de política monetaria no estuvieron en el comportamiento de la inflación, sino en una preocupación de los miembros de la Junta de Gobierno del BdeM que claramente difería de lo que requería la economía nacional, que le llevaría a una contracción del 6.5 por ciento (Banco de México, 2009). En Chile,¹⁷ en contraste, quien también persigue una meta de inflación de 3 por ciento anual como México, a partir de julio de 2009 la tasa de interés llegó a un nivel de 0.5 por ciento anual, lo que significó una reducción de 775 puntos base desde el 8.25 por ciento en el que se situó en septiembre de 2008. La caída del producto en este país fue de 1.5 por ciento, lo que tiene que ver con una política monetaria claramente contracíclica, así como con medidas de carácter fiscal (Cepal, 2010).

En las difíciles condiciones que vivió la economía mexicana desde principios de 2009 el Banco de México acumuló reservas. ¿Se justifica que en medio de una recesión que redujo el PIB en

¹⁶ Este apartado está basado en un Artículo anterior (Delgado, 2013).

¹⁷ El banco central chileno, como el mexicano tiene autonomía del poder ejecutivo e independencia económica, es decir, no está obligado a extender crédito directo o indirecto al gobierno; además, se le asigna la tarea de mantener estabilidad de precios con el agregado de operar el sistema de pagos (Carstens y Jácome, 2005).

6.5 puntos porcentuales se acumulen 25 mil millones de dólares de reservas? Los gobiernos de otros países decidieron enfrentar los embates de la crisis con las herramientas de la política fiscal y colaboraron las decisiones de política monetaria instrumentadas por sus bancos centrales. Todos los recursos de los que disponían esos gobiernos fueron usados para enfrentar la crisis. El gobierno mexicano dijo que enfrentaría la crisis con programas y más programas, pero en realidad el gasto público aumentó sólo 2.2 puntos del producto, cuando hacía falta mucho más para lograr detener los impactos que nos llegaban del colapso de la industria estadounidense y del congelamiento del sector de la construcción. Había recursos en dólares que se guardaron en un momento en el que podían haberse utilizado sensata y provechosamente. No se aprovecharon. En realidad quien los aprovechó fue el gobierno estadounidense y no nosotros (Delgado, 2010).

V

La conclusión que extraemos de este recuento de acciones de Bancos Centrales relevantes en la economía global es la siguiente: la crisis financiera actual cuestionó la teoría y la práctica de los banqueros centrales, obligándoles a proponerse medidas de política monetaria no convencional. Estas medidas, decididas con planteos teóricos limitados y con experiencias prácticas aún menores, se llevaron a cabo ante la ineficiencia de la política monetaria convencional para lograr estimular sus respectivas economías y reducir las tasas de desempleo. En este sentido el mandato dual de la Reserva Federal estadounidense es de fundamental importancia.

El banco central mexicano ha permanecido durante la Gran Recesión sin modificar su planteo fundacional. Su mandato de mantener estabilidad de precios,¹⁸ acorde a tiempos inflacionarios que ya no están vigentes, ha limitado su capacidad para participar en la defensa de la economía nacional ante choques externos recesivos. Hay abundantes razones para plantear que se modifique la Ley del Banco de México, incorporándole el mandato de promover el crecimiento económico y la creación de empleo. De hacerse esta modificación la política monetaria que instrumentará la Junta de Gobierno tendrá que considerar diferentes alternativas, no solamente la gestión de la tasa de interés como variable anti inflacionaria, sino las implicaciones de tasas que castiguen la inversión y, consecuentemente, el empleo y el crecimiento. Tendría que responder al planteo de J. Bullard, Presidente del Banco de la Reserva Federal de St. Louis, en una reunión de banqueros centrales en Frankfurt: el desafío -les dijo- es ser audaces (Bullard, 2013).

¹⁸ “La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.” (Banco de México, 1993: 298).

Referencias:

Arestis, Philip y Malcolm Sawyer (2001). "Money, Finance and Capitalist development", en Arestis, P. y M. Sawyer (eds.). **Money, Finance and Capitalist Development**. Northampton. Edward Elgar.

Banco de México (2009). **Anuncio de política monetaria**. 16 de enero, 20 de febrero, 20 de marzo, 17 de abril, 15 de mayo, 19 de junio, 17 de julio, 21 de agosto, 18 de septiembre, 16 de octubre y 27 de noviembre. www.banxico.org.mx/dyn/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-monetaria/boletines/.

Banco de México (1993) **Informe Anual 1993**. Banco de México.

Bibow, Jörg (2010). **A post keynesian perspective on the rise of central bank Independence: a dubious success in Monetary Economics**. Working Paper, no. 625. The Levy Economics Institute of Bard College.

Bernanke, Ben (1999). **Japanese Monetary Policy: a case of self-induced paralysis?** ASSA meetings. Boston, January 9, 2000.

Bernanke, Ben (2010a). **On the implications of the Financial Crisis for Economics**. Conference co-sponsored by the Bendheim Center for Finance and the Center for Economic Policy Studies. Princeton, New Jersey. September 24.

Bernanke, Ben (2010b). **The Effects of the Great Recession on Central Bank Doctrine and Practice**. Speech at the Federal Reserve Bank of Boston 56th Economic Conference. October 15. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20111018a.htm>.

Bernanke, Ben (2012). **Monetary Policy since the onset of the Crisis**. Speech at the Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium, Jackson Hole, Wyoming. August 31.

Bernanke, Ben and Mark Gettler (1999). **Monetary Policy and Asset price Volatility**. Conference at the Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium, Jackson Hole, Wyoming. August.

Boyer, Robert (2010). "La crisis actual a la luz de los grandes autores de la Economía Política", en **Economía: Teoría y Práctica**, número 33, julio-diciembre.

Bullard, James (2013). **Monetary policy in a low policy rate environment**. IMFS Distinguished Lectures. House of Finance, Universität Frankfurt. Frankfurt, may 21.

CEPAL (2010). **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas**. Santiago.

De Grauwe, Paul (2011a). **The European Central Bank as a lender of last resort**. VoxEU. www.voxeu.org/article/european-central-bank-lender-last-resort.

De Grauwe, Paul (2011b). **Why the ECB refuses to be a Lender of Last Resort**. VoxEU. www.voxeu.org/article/why-ecb-refuses-be-lender-last-resort.

Delgado, Orlando (2013). "El Banco de México en el contexto de la crisis financiera global", en **Ola Financiera** # 15, mayo-agosto. www.olafinanciera.unam.mx.

Delgado, Orlando (2010). "La Reserva Federal de EU: lecciones para México", www.proceso.com.mx/?p=99244. Consultado el 12 de abril de 2012.

Dow, Sheila (2012). "Different approaches to the Financial Crisis", en **Economic Thought** # 1. World Economic Association.

Draghi, Mario (2012). **Letter to Sven Giegold, Member of the European Parliament**. April 2. www.ecb.int/pub/pdf/other/120402/letter. [Consultado el 11 de abril de 2012].

Eichengreen, Barry, Kevin O'Rourke, Miguel Almunia, Agustín S. Bénétrix y Gisela Rua (2009). **The effectiveness of Fiscal and Monetary stimulus in depressions**. VoxEU. www.voxeu.org/article/effectiveness-fiscal-and-monetary-stimulus-depressions.

European Central Bank (2013). **Key ECB interest rates**. www.ecb.europa.eu/stats/monetary/rates/html/index.en.html.

European Central Bank (2012). **Monthly Bulletin**, January. www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb201201en.pdf.

Eurostat (2013). **News release. Euroindicators**. 74/2013. 15 mayo 2013. www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-150513-AP/EN/2-15052013-European-AP/EN/2-15052013-AP-EN.pdf.

Federal Open Market Comittee FOMC (2012). **Statement**. www.federalreserve.gov/newsevent/press/monetary/20130501a.htm.

Federal Reserve Press Release (2008). **Joint Statement by Central Banks**. October 7.

G 20 (2008). **Declaration**. Washington. November 15. www.g20.org/pub_communiques.aspx.

Graats, Petra, Francesco Giavazzi y Charles Wyplosz (2008). **ECB credibility unprecedentedly low**. VoxEU. www.voxeu.org/article/ecb-s-low-inflation-credibility-how-fix-problem.

International Monetary Fund (2012). **World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth**. April. www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/.

Lucas, Robert (2003). **Macroeconomic priorities**. Presidential Adress to the American Economic Association. January 10. www.home.uchicago.edu/~sogrodow/homepage/padress03.pdf.

Posen, Adam (2000). "Introduction: Financial Similarities and Monetary Differences", en Posen, Adam and Ryoichi Mikitami (eds.). **Japan's Financial Crisis and its Parallels to the US experience**. Institute for International Economics. Special Report 13.

Posen, Adam (2010). **The realities and relevance of Japan's Great Recession: neither Ran nor Rashomon**. Working Papers Series 10-7. Peterson Institute for International Economics.

Silva Moreira, T.B. y F.A. Ribeiro Soares (2012). “Brasil: crisis financiera internacional y políticas anticíclicas”, en **Revista de la CEPAL** 106, abril.

Stiglitz, Joseph (2013). **The promise of Abenomics**. Project Syndicate. April 5. www.project-syndicate.org/print/shinzo-abe-and-soaring-confidence-in-japan-by-joseph-stiglitz.

Toporowski, Jan (2011). “El Banco central como fondo de cobertura: la nueva política económica del banco central”, en **Ola Financiera** No. 10, septiembre-diciembre. www.olafinanciera.unam.mx.

Trichet, Jean-Claude (2010). **Austerity equals Confidence**. CNBC. <http://www.cnbc.com/38987325>.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Rosa Albina Garavito Elías¹⁹

México necesita una Banca de Desarrollo, fuerte, sólida, sustentable, ágil, y transparente, que le permita financiar de manera sostenida y a los plazos y tasas necesarias proyectos prioritarios para contribuir de manera sustantiva al crecimiento económico y al bienestar social de la población. Dada la voracidad de la banca comercial, dichos proyectos han quedado fuera de los requisitos de rentabilidad de esta banca y por lo tanto de financiamiento. Hablar de la voracidad de la banca comercial en México, nacional o extranjera -no es retórica- pues dicho fenómeno ha quedado ampliamente documentado en la historia financiera reciente del país; sin ir más lejos la generación de una deuda privada que terminó por socializarse al aprobar -tres lustros atrás- la conversión de los pasivos del El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) en deuda pública. Además, hablo de la voracidad medida por el margen de intermediación financiera, en cierto periodo, el más alto del mundo.

Por desgracia, y a pesar de una serie de aciertos, el paquete de iniciativas de Reforma Financiera enviadas por el Ejecutivo Federal a esta Cámara de Diputados referidas a la Banca de Desarrollo adolecen de un vicio de origen que de aprobarse en sus términos, harían nugatorios dichos aciertos así como su declarada intención de "que la Banca de Desarrollo cuente con mejores herramientas para ampliar el acceso al crédito" y colocarían a la economía nacional en el riesgo de generar un nuevo endeudamiento encubierto en las finanzas públicas. Me refiero a la esencia de la propuesta en la materia, esto es a la redefinición del mandato de la banca de desarrollo y a la redefinición del concepto de intermediación financiera.

Me centraré en el análisis de las reformas a los Artículos que proponen las mencionadas redefiniciones, así como también al planteamiento de una propuesta alternativa, que si el Pacto por México velara realmente por los intereses nacionales y sociales, antes que por los privilegiados intereses privados, tendría que discutir con la oportunidad y seriedad que el caso amerita.

¹⁹ En esta ponencia, sobre todo en la parte relativa a Intermediación Financiera, me apoyo en las excelentes Notas elaboradas por el Dr. Juan Moreno Pérez, asesor económico del GPPRD en la Cámara de Diputados.

Primera Parte: Análisis de las propuestas de reforma a los Artículos 30 y 42 de la Ley de Instituciones de Crédito y propuesta alternativa.

Artículo 30

El Artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito aún vigente establece que: "En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas (la Banca de Desarrollo) deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos".

Por su parte, la Exposición de Motivos de la iniciativa en comento, señala que "actualmente el mandato de la Banca de Desarrollo establece que en el desenvolvimiento de sus funciones se debe preservar y mantener su capital. Lo que ha dado lugar a que se inhíba el otorgamiento del crédito al confundir una restricción que se debe imponer al cumplimiento de su mandato para buscar una gestión prudente de los recursos públicos encomendados; con el objeto mismo de de la Banca de Desarrollo".

Con tal "espíritu del legislador" la iniciativa en discusión en la Cámara de Diputados, propone como nuevo mandato del Artículo 30: "[...] En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas (la Banca de Desarrollo) deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas".

La expresión procurar la sustentabilidad de la institución violenta el carácter imperativo de una ley; y en segundo lugar porque en relación a un fenómeno cuantificable como es el monto de garantías necesarias para reducir el riesgo de no pago, la iniciativa utiliza términos inaceptables en economía al dejar dicho monto en el limbo de la discrecionalidad de su suficiencia y su no exceso. Como ustedes saben, dentro de las ciencias sociales, la economía se distingue por el máximo grado en el nivel de medición de sus variables; y aunque esta cualidad en la cuantificación de los hechos no la exime de muchos y enormes yerros, es inadmisibles que de manera sutil la definición de la suficiencia de garantías se la envíe al limbo de la discrecionalidad, aumentado con ello innecesariamente el riesgo de errores. ¿A quién puede beneficiar esta laxitud? Muchos aplaudirán que será a todos quienes ahora padecen la falta de crédito para sus proyectos de inversión, todos ellos, como dijimos anteriormente fuera del ámbito de la rentabilidad privada de la banca comercial. Sin embargo, los inmediatamente beneficiados por el acceso más ágil a los créditos de la banca de desarrollo, a la larga podrían padecer, como en otros periodos, los costos de un financiamiento irresponsable.

Quizá no sea casual, pero al menos llama la atención que la Exposición de Motivos pase de manera rápida y escueta por encima de los nuevos conceptos que definirían este cambio fundamental al mandato de la Banca de Desarrollo. ¿Es solo suspicacia de mi parte o no tuvieron argumentos para conciliar la necesaria sustentabilidad de la Banca de Desarrollo con la discrecionalidad en el uso de los recursos que se derivaría de la modificación a su mandato? El alma de la propuesta diría yo.

En la historia financiera reciente del país destacan al menos dos periodos en que la banca de desarrollo termina por aumentar de manera irresponsable la deuda pública, me refiero al periodo de los gobiernos de José López Portillo y de Carlos Salinas de Gortari, ambos de matriz distinta en su política económica, pero semejantes en el uso indebido de instituciones y recursos que terminaron en una debacle financiera. Esa es la razón por la cual, en años recientes se haya modificado el mandato de la Banca de Desarrollo para obligar a sus directivos a actuar con la cautela necesaria para evitar los conocidos despilfarros. Entre garantizar la sustentabilidad de las instituciones y procurarla hay un trecho tan amplio que es necesario alertar al Congreso de la Unión sobre la necesidad de un mandato que garantice la salud financiera de las instituciones y que permita simultáneamente agilizar el crédito en los montos, plazos y tasas necesarios para el crecimiento de la economía nacional y el bienestar social de la población.

Artículo 42:

Por otra parte la propuesta adiciona una fracción IX al Artículo 42 para que dentro de las facultades indelegables del Consejo Directivo se encuentre la de "Definir la estrategia y criterios en los que deberá establecerse, entre otros, tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio, atendiendo a los rendimientos que el propio Consejo Directivo acuerde como objetivo." La Exposición de Motivos recoge de manera adecuada esta reforma en los siguientes términos: "se reconoce la importancia de que las instituciones garanticen su sustentabilidad mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos", además de que subraya que también se debe permitir que incurran "en riesgos medibles y previsibles." Nótese la diferencia. En este párrafo se utilizan términos adecuados para conseguir el objetivo de la sustentabilidad, esto es garanticen [...] y riesgos medibles y predecibles; muy lejos por cierto de las quimeras de procurar dicho objetivo con garantías que no sean excesivas, como lo propuesto en el Artículo 30.

Propuesta

Por las consideraciones antes expuestas, propongo que en cuanto al mandato de la Banca de Desarrollo, se mantenga en sus términos el artículo 30 vigente en la actual Ley y se acepte la adición de una fracción IX al Artículo 42 de la misma Ley en los siguientes términos:

Artículo 42.-...

IX Ter. Definir la estrategia y criterios en lo que deberá establecerse, entre otros, tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocios, atendiendo a los rendimientos que el propio Consejo Directivo acuerde como objetivo. Tanto la estrategia como los criterios deberán garantizar la sustentabilidad de la institución mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la asunción de riesgos medibles y predecibles"

De esta manera se estarían combinando adecuadamente los objetivos de la sustentabilidad financiera de la Banca de Desarrollo con el de la accesibilidad al crédito a los sectores que hasta ahora han sido marginados de este derecho.

Segunda Parte: Intermediación financiera.

La iniciativa enviada por el Ejecutivo propone también reformar el Artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito, respecto del concepto Intermediación Financiera, calculado por la Banca de Desarrollo y los Fondos de Fomento. La definición propuesta es: que la definición de intermediación financiera "contenga cuando menos la constitución neta de reservas crediticias preventivas más el déficit de operación de las instituciones de banca de desarrollo".

En la actualidad, el citado Artículo 31 establece que: "Las sociedades nacionales de crédito (Banca de Desarrollo) deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno; financiamiento neto y los límites de intermediación financiera. Para los efectos de este párrafo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer los conceptos que integran la intermediación financiera en el Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda".

La redacción propuesta en la Iniciativa, sería la que: "Las sociedades nacionales de crédito (Banca de Desarrollo) y los fideicomisos públicos de fomento deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las metodologías, lineamientos, y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno, y los límites para el resultado de intermediación financiera, concepto que deberá contener cuando menos el déficit de operación más la constitución neta de reservas crediticias preventivas. Esta información se deberá presentar en el Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda".

Aquí es importante recordar que el concepto de "Intermediación Financiera", aplicable a la Banca de Desarrollo y a los Fondos de Fomento, se refiere en realidad a endeudamiento público. Se trata de recursos financieros captados por instituciones públicas, cuyos usuarios finales son los sectores privado y social, de manera que dichos recursos resultan en un déficit con garantía del gobierno, en otras palabras constituyen deuda pública. Por otro lado en tanto son deuda pública, en el periodo 1977-1991 el gobierno consideraba -adecuadamente- ese concepto dentro del cálculo del déficit financiero del sector público. Esta metodología permitía la transparencia de ese endeudamiento además de que le definía sus límites en la programación de las finanzas públicas. Sin embargo, no se debe olvidar que en 1992, el entonces Secretario de Hacienda eliminó el citado concepto de la contabilidad del déficit, para dejarlo "por debajo de la línea". Esa opacidad facilitó un uso irresponsable del financiamiento de la Banca de Desarrollo, que contribuyó de manera muy importante a la crisis que estalló a fines de 1994.

Ahora, los cambios que propone la iniciativa que discutimos son muy sutiles, pero no por ello menos graves, pues de aprobarse, propiciarían un aumento incontrolado del endeudamiento público. La definición actual del concepto de intermediación financiera, por el lado de la "aplicación" de los recursos, está integrado por dos elementos: el déficit de operación, luego de descontar los apoyos fiscales, y el "financiamiento neto" al sector privado y social, el cual resulta de restar al flujo de crédito otorgado, la recuperación de los créditos en cartera. Por el lado de las "fuentes" de recursos, el concepto se integra por el endeudamiento neto, interno y externo, al cual se le deducen el financiamiento neto otorgado al sector público y la variación en disponibilidades financieras.

Con la modificación propuesta se busca eliminar el concepto de "financiamiento neto" al sector privado y social, sustituyéndolo por la "constitución neta de reservas crediticias preventivas". Así, un concepto medible, de manera incontrovertible, ya que se refiere a lo que se prestó y lo que se recuperó, se sustituye por un concepto que supone que el cálculo de reservas fue correcto, midiendo de manera adecuada los riesgos. La clave del asunto está en el "mandato" a la Banca de Desarrollo. Con el actual mandato, el cálculo de reservas es muy cuidadoso, pero como vimos párrafos atrás, la propuesta flexibiliza dichos cálculos

ya que ahora en lugar de garantizar la sustentabilidad financiera de la institución, sus directivos sólo están obligados a procurarla. Y ustedes estarán de acuerdo conmigo que quien está obligado a un mandato tan laxo es equivalente a no estar sujeto a mandato alguno.

Llamo la atención a los y las legisladoras de las implicaciones de aprobar en sus términos el referido Artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito y de la necesidad de mantener la actual definición de dicho concepto. Es obvio que por sí mismo y agravado por las propuestas de reforma al Artículo 30, la Reforma Financiera que se presenta con bombo y platillo sería una bomba de tiempo contra la salud financiera de la banca de desarrollo y concomitantemente, por la vía del endeudamiento público, para la salud de las finanzas públicas del país. Así nos encontraríamos frente a la triste realidad de no sólo no conseguir la ampliación del crédito como promete esta Reforma Financiera, sino además imponer un candado a la reforma fiscal que en próximos meses tendría que discutir el Congreso de la Unión. Antes de que la misma se definiera, ya tendría la impronta de la opacidad del endeudamiento público impuesta por esta reforma. Y miren que más opacidad en asuntos tan delicados como los recursos públicos, difícilmente daría buenos resultados para la salud de la economía nacional.

Tercera parte: los sectores beneficiados por la Banca de Desarrollo

Quiero dejar sentada mi preocupación en torno a la liberalidad con la que esta iniciativa de reformas trata el tema de las relaciones laborales y la definición de los sectores que deberían ser beneficiados por los créditos de la Banca de Desarrollo. Paso a la definición de los sectores potencialmente beneficiarios de estas reformas.

De una somera revisión sobre este tema, se habla indistintamente de sectores estratégicos. ¿A qué se refieren? A los así definidos en el Artículo 28 constitucional? Difícil de creer. Entonces, ¿qué entiende la iniciativa por ese concepto?, ¿cuáles serían esos sectores estratégicos? Se habla también de aéreas prioritarias. Como en el anterior caso, pregunto, ¿se trata de la definición constitucional de prioritario marcada en el Artículo 28 constitucional, o de alguna otra? ¿Cuál? La iniciativa coloca también como objetivo, el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas (p.1, 4° párrafo), la pregunta es: ¿Sin importar el sector en que se encuentren? Por ejemplo, ¿prestaría la Banca de Desarrollo fondos a una casa de juegos clasificada como mediana empresa? ¿Cuál beneficio se derivaría de ello para el bienestar social?, ¿para el crecimiento económico?

La Exposición de Motivos menciona también la necesidad de apoyar a las empresas mexicanas exportadoras, a la apertura de nuevos mercados, y además a la importación de

bienes de capital "para hacer más productivo al país"; y la pregunta es: ¿por qué no al desarrollo de la tecnología necesaria para disminuir en el futuro la importación de bienes de capital? Por cierto una debilidad inveterada de la economía mexicana. Pero en el párrafo 1 de la p. 2, también se menciona como objetivos prioritarios la "creación y preservación de empleos e inversiones" ¿Significa que se promoverán solo inversiones que generen y preserven empleos, o solo la creación de nuevas inversiones? En otros apartados se habla de que los apoyos financieros contribuyan también, "de manera eficaz y eficiente con la actividad productiva del país, la creación de valor y crecimiento del campo y que, a su vez permita y respalde el ahorro popular en beneficio del bienestar de las familias mexicanas." Se menciona también la prioridad de financiar actividades productivas donde el sujeto social beneficiado sean las mujeres.

De todas estas prioridades, ¿cuál es la real? ¿Cuál es la que este en consonancia con un proyecto de desarrollo sustentable suficiente y justo de la economía nacional? La iniciativa no lo aclara. Bien haría el Congreso de la Unión en asumir su responsabilidad en la materia y entonces definir con claridad a que sectores serán destinados los recursos de la nueva Banca de Desarrollo. Por lo demás recordemos que en el sentido más clásico del término, la economía es esa ciencia negra que trata de recursos escasos, y dentro de esa escasez -ciertamente no de las minorías- ¿hacia dónde se van a aplicar esos recursos financieros?

Por último, me parece que no son casuales las ambigüedades, opacidades e indefiniciones de esta iniciativa de ley, quizá por desgracia nos encontremos no con una iniciativa que flexibilizara el crédito para sectores hasta ahora marginados, sino con una que le permitirá a la banca comercial disponer de mayores fondos prestables garantizados por la banca de desarrollo, para aumentar aún más la rentabilidad de la banca comercial.

Especialista en Crédito Popular

Carlos Noriega Curtis

Sociedades Financieras Populares: Propuestas para el fortalecimiento del sector

La disposición que muestra el Poder Legislativo para escuchar y analizar diversos planteamientos en torno a la Reforma Financiera, es reflejo de una democracia activa y constructiva. A los ciudadanos esta invitación nos compromete y nos obliga a aportar nuestra experiencia en beneficio de una reforma que es fundamental para el bienestar de la población y para el desarrollo armónico e integral del país.

I. Antecedentes:

El sector de Ahorro y Crédito Popular, que si bien en términos del monto de activos que administra es un segmento modesto en comparación con el resto del sistema financiero, su importancia, sobre todo para la población de menores ingresos, es mayúscula.

El desarrollo de las microfinanzas ha mostrado ser un instrumento de enorme valor en el combate a la pobreza, tanto en México como en otros países de menor desarrollo. Asimismo, las microfinanzas contribuyen a elevar la productividad en el sector informal de la economía.

No sorprende, entonces, que el año 2005 fuera proclamado por las Naciones Unidas como el Año Internacional del Microcrédito. Entre otros propósitos, las Naciones Unidas buscaron con este acto aumentar la conciencia del papel que juegan las microfinanzas en el proceso de desarrollo y promover la inclusión financiera de todos los sectores de la población y de la producción.

Asimismo, en 2006 se le concedió el Premio Nobel de la Paz al Sr. Muhammad Yunus y al Banco Grameen por su esfuerzo para promover el desarrollo económico y social “desde abajo”.

Hoy, la iniciativa que presenta el Poder Ejecutivo para una Reforma Financiera ofrece una oportunidad muy valiosa para fortalecer al sector de ahorro y crédito popular y con ello lograr el doble propósito de apoyar al sector de la población marginado de los servicios financieros y de contribuir al desarrollo pleno del sector financiero.

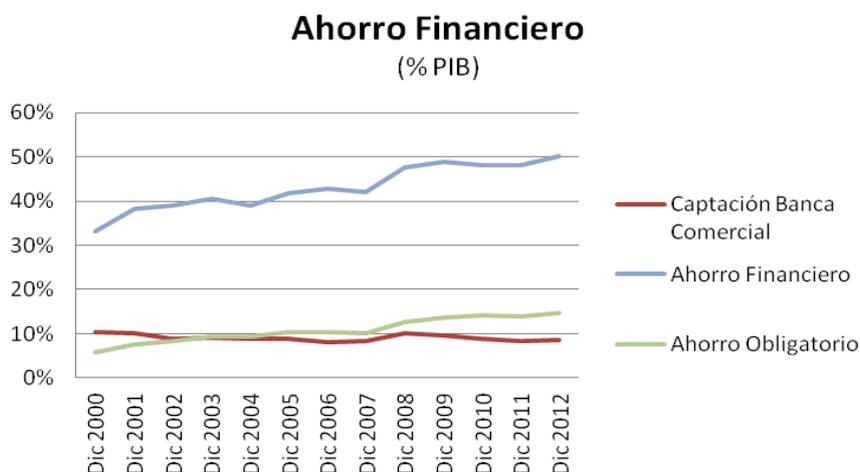
En México, el sector de las microfinanzas, después de haber experimentado una crisis muy severa en 1999 y 2000 captó la atención de las autoridades financieras. La respuesta institucional a esta crisis fue la promulgación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en 2001. El modelo operativo ha logrado avances muy significativos, sin embargo aún no se ha logrado consolidar como una opción real, eficiente, eficaz y atractiva para la población de bajos ingresos aún marginada de los servicios financieros.

El ahorro es el servicio financiero más importante. El ahorro es la base para la construcción de un patrimonio, es el mecanismo que permite mantener el consumo ante una caída o pérdida temporal del ingreso, es el esquema de protección ante eventos catastróficos y es también la mejor garantía para obtener financiamiento.

En México sólo la banca comercial y las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO's) están facultadas para captar el ahorro del público general (las Uniones de Crédito y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo sólo captan ahorro de sus miembros).

De este punto se desprende el valor estratégico de las SOFIPO's. Puede afirmarse entonces que el sistema financiero no estará completo ni podrá cumplir su objeto social sin SOFIPO's fuertes, sanas, eficientes y competitivas.

Si se reconoce a la inclusión financiera como una condición necesaria para el desarrollo, y así lo hace el Pacto por México, entonces debe reconocerse que el fortalecimiento de las SOFIPO's es condición necesaria para la estrategia de inclusión financiera.



Fuente: GEA con información de Banco de México

En 2012 el Ahorro Financiero (M2) alcanzó el equivalente a 50 por ciento del PIB, con un incremento de 2000 a 2012 de 17 puntos porcentuales. De este incremento, el ahorro obligatorio depositado en las Cuentas Individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro representó 9 puntos porcentuales y los restantes 8 puntos correspondieron al ahorro voluntario. Cabe destacar, sin embargo, que la captación de la banca comercial se redujo en 1 punto y que la captación vía Sociedades de Inversión absorbió cerca de 9 puntos. Así, el ahorro voluntario no bancario se incrementó escasamente en 1 punto. Es decir, la población de bajos ingresos virtualmente no contribuyó de manera voluntaria a incrementar el ahorro financiero.

Las Cooperativas de Ahorro y Préstamo representan una opción de ahorro y aun cuando la cultura cooperativista se encuentra fuertemente arraigada en la población, su verdadero impulso debería suponer que los ahorradores reconozcan que participan en la propiedad y administración de la cooperativa, con los riesgos que ello entraña. La ausencia de esta consciencia es la que ha llevado a las autoridades a regular a las Cooperativas para proteger a los ahorradores que no entienden las diferencias entre una Cooperativa y una SOFIPO.

II. Problemática concreta de las SOFIPO's:

Sin dejar de reconocer los avances que han logrado las SOFIPO's, persisten retos, que si bien son críticos, también puede afirmarse que son claramente superables. Es esta condición la que permite mirar con optimismo su potencial desarrollo incluso en el corto plazo. Entre los principales problemas que enfrenta el sector destacan los siguientes:

La conversión de entidades que operaron en el sector de ahorro y crédito popular hacia las SOFIPO's (e incluso hacia las Cooperativas) ha sido lento. A la fecha sólo operan 44 SOFIPO's, varias de las cuales se crearon después de 2001.

Un número importante de las SOFIPO's no cumple con los requerimientos mínimos de capital y/o con los criterios financieros emitidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

El respaldo al ahorrador, representado por el Fondo de Protección se encuentra subcapitalizado y su operación es aún precaria.

Las SOFIPO's enfrentan una competencia "desleal" ya que:

- Las autoridades han facilitado la creación de un número muy importante de Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) no reguladas que sin operar conforme a las

“mejores prácticas” (y, en ocasiones, francamente en oposición a dichas “prácticas”) ofrecen financiamiento a tasas de interés muy superiores a las que cobran en promedio las SOFIPO’s.

- Existen múltiples programas públicos que financian a micro-financieras sin requerir de éstas que operen conforme a “mejores prácticas” de capitalización ni, tampoco, que operen como entidades reguladas.
- La banca comercial y otros intermediarios financieros especializados no contribuyen a una auténtica cultura financiera ya que únicamente ofrecen crédito y que con frecuencia inducen problemas de sobre-endeudamiento que terminan por alejar a la población del sistema financiero formal.
- El costo del seguro al ahorrador es desproporcionadamente más caro que para la banca comercial (la cuota para las SOFIPO’s es de 3 al millar frente a 4 al millar para la banca, sin embargo la cobertura para las SOFIPO’s es de 25,000 UDI’s en tanto que para la banca es de 400,000 UDI’s, es decir el costo por peso cubierto para las SOFIPO’s es 12 veces más alto que para la banca).
- El seguro de ahorro de la banca cuenta con una garantía gubernamental en tanto que el de las SOFIPO’s es sólo un fideicomiso privado.

III. Visión de la propuesta general

La propuesta se orienta a los siguientes objetivos:

- i. **Supervisión**: simplificación, reducción de costos y eficacia.
 - a. **Eliminación de conflictos de interés**: El Comité de Supervisión es nombrado y pagado por los propios regulados. Esto pone en un conflicto a los integrantes del Comité y reduce la confianza que la CNBV puede depositar en los Comités.
 - b. **Reducción de costos**: Cuando se diseñó el modelo para el sector se anticipaba que habría un número reducido de Federaciones y que éstas se establecerían con un criterio regional. Actualmente el número de Federaciones es alto, lo cual ha impedido reducir los costos (aprovechando las economías de escala) y ha contribuido a debilitar la calidad de la supervisión delegada. Las cuotas que cobran las Federaciones son relativamente elevadas.
 - c. **Eficacia**: La CNBV puede llevar a cabo este trabajo directamente (son menos de 45 SOFIPO’s) o, si prefiere, contratar a un tercero para que lo haga, pero bajo los estándares que establezca la CNBV y sin incurrir en conflicto de interés
- ii. **Protección al ahorrador**: reforzamiento del mecanismo.
 - a. **Reforzamiento del Fondo de Protección**: Toda vez que las SOFIPO’s son reguladas y supervisadas por la CNBV, y que la regulación toca en particular los temas de: i) capitalización, ii) constitución de reservas contra el riesgo

crediticio, y iii) calificación de cartera, todo ello con estándares similares a los de la banca comercial, es natural que el ahorro esté protegido igual que el de la banca comercial. Por ello, se propone: a) incorporar a las SOFIPO's a la cobertura del IPAB, incluso elevando la cuota del tres al cuatro al millar y elevando también el monto garantizado, y b) eliminar el Fondo de Protección.

iii. **Costos de operación:** Disminuir los costos de operación

- a. **Cartera:** Eliminar la restricción que tienen las SOFIPO's para adquirir cartera ya que actualmente sólo lo pueden hacer si proviene de otra SOFIPO. Esto último constituye una seria restricción al desarrollo del sector.
- b. **Afiliación a las Federaciones:** La situación actual, donde las Federaciones realizan la supervisión delegada hace necesaria la afiliación (o la suscripción de un convenio de supervisión). Sin embargo, al eliminar esta función de las Federaciones, la afiliación debe ser enteramente voluntaria.
- c. **Asociación gremial:** Como es el caso de la iniciativa en esta materia para las SOFOMES, se puede establecer la facultad a las asociaciones gremiales para: i) emitir normas obligatorias para los agremiados, ii) verificación de su cumplimiento, y iii) notificar a la CNBV el incumplimiento de sus propias normas o de la normatividad oficial.
- d. **Servicios:** Originalmente las SOFIPO's contaban con la facultad de operar como Fiduciarios. Esta facultad contribuye a disminuir los costos de recuperación de su cartera y a ofrecer el crédito en condiciones más atractivas. Es por ello necesario que se restituya esta facultad.

iv. **Promoción del sector:** Promover el ahorro financiero del sector social.

- a. **Inclusión financiera:** El sector público cuenta con algunos programas para promover el ahorro de la población que no ha sido incorporada al sistema financiero formal, por ejemplo el Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR): Es necesario reconocer el ahorro popular como un objetivo prioritario y, por lo mismo, ampliar estos programas.
- b. **Tecnificación:** Para efectos de transparencia, supervisión y prevención de lavado de dinero, es necesario establecer estándares mínimos para los sistemas informáticos empleados en la administración y resguardo de la información de las SOFIPO's. Entre otras características, se deberá normar: protocolos de intercomunicación, auditoría de información, representatividad, etc.
- c. **Competencia:** El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), ha cumplido un papel central en la última década durante el proceso de transformación de un sector financiero informal y paralelo, a un sector formalizado. En la actualidad, sin embargo, juega dos papeles distintos y en cierto grado contradictorios:

- i) promueve al sector a través de servicios auxiliares muy valiosos (tesorería, administración de riesgos, cambios, sistemas informáticos, tarjeta de débito, etc.), y
- ii) compite con el sector captando ahorro y distribuyendo recursos de programas públicos (Oportunidades).

Es importante que BANSEFI fortalezca su función de promoción y, por otro lado, que suspenda (con gradualidad y sujeto a cumplimiento de ciertas metas y criterios) actividades que compiten directamente con el sector.

- d. Competencia: Dar un trato igual a las SOFIPO's que a cualquier otro intermediario financiero regulado por parte de la Banca de Desarrollo y los Fondos y Fideicomisos de Fomento en los esquemas de fondeo y dispersión de crédito
- e. Apoyos fiscales: El fisco promueve el ahorro voluntario en las Afores a través de mecanismos de deducibilidad de impuestos al constituir ahorro voluntario y depositarlo en las cuentas individuales de las Afores. Este tratamiento podría hacerse extensivo al ahorro de largo plazo captado por las SOFIPO's.

IV. Diez propuestas concretas

Supervisión:

1. Suprimir la figura de Supervisión Delegada y reformar la estructura de las Federaciones eliminando su Comité de Supervisión. La CNBV asumirá directamente la función de Supervisión.

Protección al ahorrador:

2. Incorporar a las SOFIPO's a la protección que ofrece el Instituto para la Protección al Ahorro bancario (IPAB) y:
 - i. establecer los mismos requisitos a las SOFIPO's que los que debe cumplir la banca, y
 - ii. ofrecer la misma protección que a la banca.
3. Mientras se concreta la propuesta anterior, se propone:
 - a. Transformar al Fondo de Protección en un Fideicomiso Público con el respaldo gubernamental,
 - b. Fusionar en el Comité Técnico las funciones que actualmente realiza el Comité de Protección al Ahorro del Comité Técnico, para que el Fideicomiso cuente con un solo Comité.

- c. Modificar la integración del Comité Técnico de modo que sus integrantes no sean representantes de las SOFIPO's y, por lo tanto, evitar un conflicto de interés.

Costos de Operación

4. Eliminar la restricción que actualmente tienen las SOFIPO's para adquirir cartera únicamente de otras SOFIPO's. La cartera adquirida, sin embargo, debe cumplir con la regulación aplicable a los créditos originados por las SOFIPO's.
5. Establecer la afiliación a una Federación únicamente con carácter voluntario.
6. Dotar a las asociaciones gremiales de las SOFIPO's de facultades para emitir normas obligatorias a sus agremiados, para verificar su cumplimiento, y para notificar a la CNBV el incumplimiento de sus propias normas o de la normatividad oficial.
7. Reconocer al ahorro popular como un sector prioritario y:
 - i. conceder la deducibilidad de impuestos al ahorro de largo plazo depositado en las SOFIPO's (en los mismos términos que en el caso del ahorro voluntario depositado en las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro),
 - ii. ii) establecer programas orientados a fomentar el ahorro en las SOFIPO's (por ejemplo, a través de pari-passus para el ahorro de la población que no participa actualmente en el sistema financiero formal), y
 - iii. iii) suspender gradualmente la facultad de BANSEFI para captar ahorro del público y para participar en la distribución de apoyos de programas sociales
8. Establecer estándares mínimos de los sistemas informáticos empleados en la administración, resguardo y entrega de información de las SOFIPO's a las autoridades respectivas. Entre otras características, se deberá normar: protocolos de intercomunicación, auditoría de información, representatividad, etc.
9. Restablecer la facultad de las SOFIPO's para operar como fiduciarios.
10. Conceder a las SOFIPO's un tratamiento igual al que recibe la banca comercial en los procesos de fondeo proveniente de la Banca de Desarrollo y los Fondos y Fideicomisos de Fomento (para ser incorporada esta reforma en la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito).

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Arturo Huerta González

Toda reforma económica debe partir de un buen diagnóstico, porque en este país se han tomado muchas decisiones en las dos Cámaras legislativas, que han sido muy importantes y desde mi perspectiva han partido de diagnósticos equivocados.

En la crisis de los 80s se culpó la partición del Estado en la actividad económica, causante de la crisis; se culpó al proteccionismo; se pasó a más mercado; más economía abierta. Y la economía mexicana hoy día está más problematizada de lo que estaba en los años ochenta.

El diagnóstico del cual parte esta Reforma Financiera, señala que la banca es fuerte, altamente capitalizada, pero no presta. Pero no nos dice por qué no presta. Parte del diagnóstico de que no se presta porque existe la cultura del no pago, entonces por lo tanto hay que proteger a la banca, darle mecanismos judiciales, legales para que se cobre a partir de las garantías crediticias. Pero resulta que no hay ningún análisis de por qué la banca presta más al consumo que al sector productivo, por qué se presta más a estados y municipios, al propio sector financiero que al sector productivo. Y si no se presta al sector productivo es porque éste no tiene ingresos suficientes para asegurar el reembolso del crédito.

Esta Reforma Financiera no cuestiona la política económica predominante. Es como si la política económica predominante generara condiciones de solvencia para asegurar el reembolso de los créditos, pero resulta que no. Caemos permanentemente en problemas de insolvencia resultado de que el costo del crédito crece en mayor medida que el ingreso nacional, y eso no lo contempla la Reforma Financiera.

La reforma pretende colocar al crédito como motor del crecimiento. Pero resulta que el crédito por sí mismo no es motor del crecimiento económico. La inversión requiere financiamiento, pero la inversión requiere tener una ganancia tal que permita asegurar el reembolso de las obligaciones que se derivan del crédito; y eso la política económica predominante no lo asegura.

Se señala que hay que dar crédito a los sectores marginados y a los sectores excluidos. Sin embargo, estos sectores seguirán siendo excluidos porque al seguir la política económica predominante continuarán los bajos niveles de ingreso de las empresas e individuos del sector agrícola y del sector industrial, y no habrá condiciones de asegurar el reembolso del crédito.

Estos sectores van a seguir siendo marginados del crédito porque la reforma no encara de raíz el problema que se está viviendo en nuestro país.

La reforma no plantea realizar ningún diagnóstico de la banca de desarrollo y establece que la banca de desarrollo debe maximizar ganancias a partir de los créditos que otorga. Estoy en desacuerdo, una cosa es la banca comercial, que busca la ganancia, y otra cosa debe ser la banca de desarrollo, que debe buscar proyectos de desarrollo sustentados en la acumulación y el crecimiento, y que también busquen lograr la autosuficiencia alimentaria, tema que no se menciona en la reforma. La reforma plantea fortalecer las exportaciones y las importaciones de bienes de capital para ser competitivos. No se hace ningún planteamiento de sustitución de importaciones.

Este país está importando 351 millones de dólares anualmente y no hay ninguna estrategia para crecer en torno al mercado interno, en torno a crecer en sustitución de importaciones. Se quejaron del pasado, pero resulta que el país hoy día está más subdesarrollado de lo que estábamos con las políticas de sustitución de importaciones.

La cuestión es cómo la Reforma Financiera insiste en eliminar barreras regulatorias que puedan inhibir el crecimiento del crédito. La reforma pretende aumentar la competencia en el sector, aunque en este proceso de competencia hemos estado en las últimas décadas. ¿Y dónde estamos ahora? El país tiene menos industria, tiene menos agricultura, se tiene una banca extranjerizada que no otorga créditos a favor del sector productivo. La banca gana aquí lo que no gana en sus lugares de origen. No hay memoria histórica de que el mercado no viene a resolver los problemas de ningún país; ahí está la crisis mundial que estamos enfrentando.

En vez de fortalecer los mecanismos de regulación y supervisión por parte del Estado en torno al sector financiero, la reforma procede a darle mayores libertades y en el caso de los fondos de inversión, propone la innovación y la flexibilización del su régimen vigente. La reforma pretende dejar de lado todo aquello que se ha vuelto en exceso rígido y obsoleto a las necesidades del sector, es decir, propone modernizar la estructura corporativa de las sociedades de inversión.

En la presente iniciativa se propone: “los accionistas de las sociedades de inversión solamente tendrán derechos patrimoniales sin que puedan decidir el rumbo de la sociedad.” Ningún accionista de las sociedades de inversión requiere o ha ejercido derechos corporativos; su interés en la sociedad radica primordialmente en los rendimientos que generan los activos en que ésta invierte. Con ello se dan plenas atribuciones al único socio fundador en la toma de decisiones y se elimina la toma de decisiones a través de las asambleas de accionistas, colocando esto sólo como receptores de los rendimientos o pérdidas que generen sus activos.

Resulta que la reforma no coloca ninguna regulación de comportamiento, por lo que tales recursos que maneje ese socio fundador pueden ser invertidos en el país o fuera del país o en acciones especulativas y no hay ningún lineamiento en el sentido de favorecer la zona productiva como se pretende. De esta forma, se da amplia libertad para que los fondos de inversión sigan promoviendo prácticas especulativas que desquician al sector financiero. Finalmente, la reforma deja desprotegidos a los inversionistas frente a las decisiones de ese socio fundador, que no es más que un asesor inversionista que no asume ninguna responsabilidad.

La reforma dice que estas propuestas robustecen el gobierno corporativo de las entidades financieras. ¿Qué se ve a nivel mundial? Las entidades financieras son enormes y no hay gobierno alguno que los pueda regular. ¿Qué pasó en mayo de 2010? El presidente Obama quiso regular los estados financieros de su país y no obtuvo la fuerza para ello. Y aquí la Reforma Financiera que se nos presenta es para darle más poder a las entidades financieras. Entonces, ¿cuál va a ser la capacidad de regulación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores? Ninguna en absoluto. No hay gobierno, no hay en el legislativo alguno a nivel mundial que esté regulando el sistema financiero. Nos lleva a crisis tras crisis y las políticas económicas responden a su favor. No existe memoria histórica por parte de los que elaboraron esta Reforma Financiera para regular el sector financiero, y se pretende darle mayor poder al sector.

Creo que las innovaciones financieras han mejorado la liquidez en los mercados financieros, pero esta liquidez no va a la zona productiva, ¿por qué? Porque ésta no tiene asegurado el reembolso del crédito, y porque ese capital sigue pululando en los mercados financieros especulativos, y de esta forma no ha beneficiado al crecimiento económico ni a la generación de empleo, como lo estamos viviendo a nivel nacional e internacional.

En las últimas tres décadas, se ha visto un contexto de financiación de las economías en donde lo financiero ha crecido tremendamente y lo productivo ha quedado rezagado. Ahí están las altas tasas de desempleo, subempleo que existe en nuestro país, desempleo a nivel mundial, porque todo actúa a favor de lo financiero. ¿Cuál es el proyecto de nación que está detrás de esta Reforma Financiera?, ¿creen que fortaleciendo el sector financiero va a fluir el crédito y la productividad? En absoluto. Ese capital pulula en el sector financiero porque sigue mejores condiciones de rentabilidad en torno al sector productivo.

Mientras la política económica siga privilegiando la estabilidad macroeconómica a favor de la estabilidad de la moneda, a favor de quien controla la moneda, que es el sector financiero, seguirán las políticas de disciplina fiscal, las políticas de alta tasa de interés, las políticas de

depreciación del tipo de cambio. Todo esto actúa en detrimento del crecimiento del mercado interno, actúa en detrimento de generar condiciones de ingreso del sector productivo para ser sujeto de crédito para poder invertir, poder crecer, y las empresas seguirán enfrentando a problemas de insolvencia y de inestabilidad financieras.

Es muy importante una Reforma Financiera, pero una como la que hizo Roosevelt cuando ganó las elecciones del 33 y que fue la eutanasia del capital financiero, subordinando al sector financiero a favor de financiar al gobierno, a favor de financiar la productividad y a favor de generar condiciones de pleno empleo. Esos cambios sentaron las bases del crecimiento a nivel mundial en países desarrollados y subdesarrollados durante los años 40, 50, 60 y 70.

El sector financiero volvió a tomar su hegemonía a partir de los 70, 80 hasta la actualidad y ¿qué es lo que ha pasado? Crisis económicas recurrentes. Hay menos industria en Estados Unidos, hay menos industria en Europa, hay menos industria en México y en América Latina, hay más desempleo, hay menos salarios, una gran concentración de la riqueza generada a partir de los mercados de valores, de la operatividad de estas agrupaciones financieras que imponen la política económica a su favor.

Es muy importante que el Legislativo legisle a favor de crear condiciones endógenas de acumulación y crecimiento, y esto pasa poniendo en el centro a la productividad. Mientras no se regule el estado financiero aquí, en Estados Unidos y en Europa y en todas partes, seguirá la crisis que se está viviendo y se está profundizando donde no hay viabilidad en muchos países de la salida.

Lo financiero es muy importante, sí, pero para crear recursos para poder desarrollar el sector agrícola y lograr la suficiencia alimentaria. Para lograr que el crédito vaya al sector agrícola y el sector industrial, éstos tienen que ver incrementado su ingreso para poder asegurar el reembolso del mismo y así ser sujeto de crédito y no caer en cartera vencida. Entonces se necesita una política económica que ponga en el centro lo productivo, el pleno empleo y que lo financiero se subordine a esos objetivos.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Noemi Levy Orlik

Reforma Financiera y Banca De Desarrollo: Créditos o Ilusiones

El propósito de incrementar la liquidez por parte de la banca de desarrollo es una necesidad fundamental para el desarrollo económico de un país que enfrenta parálisis económica, desempleo y una estructura productiva ineficiente en la inserción del ordenamiento internacional, lo cual se refleja en los crecientes niveles de déficit de la cuenta corriente externa, tasa de interés por encima de sus contrapartes internacionales, tipos de cambios sobrevaluados, los cuales, a su vez, limitan el mercado interno.

La revisión de la ley de instituciones crediticias que pretende modificar el comportamiento de la banca de desarrollo se hará sobre la base de dos planteamientos centrales. Primero, las relaciones de producción dominante del sistema de producción capitalista están construidas sobre la base de instituciones especializadas, denominadas bancos, que se distinguen por tener la capacidad de crear liquidez (deudas) bajo la forma de depósitos bancarios que tiene la capacidad de saldar deudas, las cuales, teniendo en cuenta los mecanismos de compensación de la estructura bancaria se anulan entre sí, y sólo una pequeña fracción de la generación de deudas debe ser avalada por dinero de curso legal u otras deudas o depósitos bancarios (que se han desarrollado en el periodo de financiarización). Se debe subrayar que la condición básica para que la banca otorgue financiamiento es que este sea demandado.

Un segundo elemento importante en esta discusión es que la banca pública se vuelve fundamental cuando el sector privado no es capaz de asumir la función de financiar el gasto de la producción y la expansión de la acumulación (inversión) o el gasto privado es insuficiente para generar un crecimiento económico estable y equilibrado. Las razones para que el sector privado no pueda cumplir con esas funciones son, entre otros elementos, la inexistencia de información adecuada sobre los prestatarios (micro y pequeña empresa), la falta de garantías crediticias, proyectos productivos con tiempo de retorno demasiado largo (proyectos de infraestructura), inversiones muy riesgosas (mercados nuevos o tecnología desconocida o proyectos dependientes de factores no controlables como el clima—agricultura), o no son promisorias las expectativas sobre la rentabilidad privada.

Se parte de la hipótesis de que una reforma funcional a la banca de desarrollo es aquella que canalice liquidez al sector productivo, detone la producción y el empleo que, a través de la venta de mercancías —demanda efectiva, incremente el ingreso de las empresas, y de esa manera otorgue a estas instituciones la capacidad de saldar sus deudas pendientes. En esta

discusión se asume que el gasto y el financiamiento público tienen un efecto de arrastre positivo sobre el sector privado (*crowding in*), pudiendo crear un círculo virtuoso si se implementa adecuadamente la reforma antes mencionada. Variables claves de esta reforma son garantizar que se demande financiamiento por parte de los agentes productivos, se otorgue créditos a prestatarios solventes (que generen ingreso y, de esa manera, tengan capacidad de pago) y se generen esquemas de responsabilidad compartida entre prestatarios y prestamistas para enfrentar factores exógenos negativos que impiden el pago de la deuda y no trasladar toda la responsabilidad a los deudores.

Es urgente reformar la banca de desarrollo por los grandes desequilibrios del sector productivo mexicano, así como los efectos que ha generado en nuestra economía la crisis mundial; un elemento adicional es la deficiente operación del sector bancario privado, así como de la banca de desarrollo. Considerando lo anterior, se divide la argumentación en tres planteamientos. Primero, la economía mexicana presenta desequilibrios estructurales que no han sido superados por el sector privado; segundo la banca de desarrollo prácticamente desapareció en la última década, asemejándose su comportamiento a la banca privada, la cual está dirigida por las grandes corporaciones multinacionales, cuyo principal objetivo es generar ganancias con base en instrumentos financieros sintéticos y reportos; y finalmente la flexibilidad regulatoria y financiera propuesta para reformar de ley de las instituciones podría fortalecer el crecimiento de la economía si hay voluntad política de crear financiamiento y asumir riesgos compartidos.

Los Desequilibrios del Crecimiento Económico y la Crisis Económica

Desde nuestra perspectiva, existen tres condiciones fundamentales en la economía mexicana que requieren de la participación activa de la banca pública para mejorar las condiciones de crecimiento económico. La primera está relacionada con el cambio estructural de la economía mexicana que tuvo lugar en 1994. Ésta provocó que la inversión productiva dejara de ser el motor del crecimiento económico, asumiendo esta función las exportaciones, con la gran limitación que dicho sector no logró generar un superávit en la cuenta corriente. Segundo, aunque la economía mexicana se especializó en la producción de manufacturas para el mercado internacional, la fuente principal del déficit externo neto proviene de dicho sector, generándose superávit únicamente en las manufacturas de alta tecnología. Tercero, los agentes no sujetos a créditos por la banca tradicional son los principales generadores de empleo.

En relación al primer punto. A partir de 1994 es posible observar que se activa el sector externo incrementando la participación de las exportaciones por encima de formación bruta de capital fijo, con el inconveniente que las importaciones crecen más lentamente que las exportaciones sin lograr generar suficientes ingresos para alcanzar un balance positivo de la cuenta corriente externa. Otra observación importante es que entre 1980 y 1997 se reduce el

consumo privado, sin que varíe drásticamente entre 2003 y 2007, aunque se observa un crecimiento explicado por el cambio de metodología en medir el PIB y sus componentes. Entonces la economía mexicana logró un objetivo largamente anhelado que fue dinamizar el sector exportador de las manufacturas, sin embargo sus resultados fueron poco alentadores. Se redujo el consumo privado, la base de la acumulación se achicó y mantiene el histórico y estructural déficit de cuenta de capitales.

El crecimiento de las exportaciones en condiciones de déficit externo tiene varios efectos negativos. Primero, depende de espacios geográficos que no son sujetos de políticas domésticas contra-cíclicas, específicamente la economía mexicana no puede dinamizar las importaciones estadounidenses. Prebisch (1949) desde la década de 1950 señaló que las exportaciones de los países sub-desarrollados son relativamente inelásticas a la variación de precios domésticos, siendo la variable relevante el crecimiento económico del país demandante (Estados Unidos). El consumo y, en general, la actividad económica se vuelve pro-cíclica: en periodos de mayor crecimiento de las exportaciones sube la demanda del empleo y la participación del consumo en el ingreso; mientras que en periodos de reducción de las exportaciones, cae la actividad económica, sin poder desplegar políticas que neutralicen dicho efecto.

Se debe señalar que las economías exportadoras de manufacturas con déficit externo tienen grandes limitaciones porque no sólo deben competir en el mercado internacional sobre la base de menores salarios y limitar su mercado interno, sino que el sistema financiero (particularmente los títulos gubernamentales) debe ofrecer tasas de rendimientos mayores a la internacional, para atraer flujos de capital externos y equilibrar la cuenta externa.

Específicamente, la tasa de interés mexicana es marcadamente superior a la estadounidense y el tipo de cambio se mantiene sobre-valorado. Además, el banco central debe operar con base en grandes volúmenes de reservas internacionales que son recursos no utilizados productivamente, sin que ello garantice estabilidad financiera. Específicamente, cuando cambian las condiciones financieras en los países desarrollados (aumento de la tasa de interés) se genera una inmediata reversión del flujo de capitales que bajo condiciones de crecientes déficit externos genera fuertes crisis financieras (diciembre de 1994).

El segundo elemento relevante son las características de las exportaciones netas. Las exportaciones netas de la manufactura tienen un déficit superior al total de la economía: las exportaciones netas de manufacturas del sector con tecnología media generan la principal fuente del déficit comercial (allí se encuentran los sectores de la industria química, productos plásticos y de caucho, fabricación de otros productos minerales no metálicos, siderurgia y minero-metalurgia), seguidas por las exportaciones netas con base en recursos naturales (alimentos, bebidas y tabaco e industria de la madera) de las que se sustentan en baja

tecnología (industria de textiles, Artículos de vestir e industria del cuero y el papel, imprenta e industria editorial); finalmente de manera paradójica, las exportaciones netas de la industria de productos metálicos, maquinaria y equipo presentan superávit en la cuenta corriente externa, aunque haya decaído el dinamismo de la inversión bruta fija; lo cual implica que dichas exportaciones se sustentan en muy bajo valor agregado (maquilas).

En este contexto, la banca de desarrollo puede asumir un papel fundamental en la inversión productiva en sectores estratégicos para reducir las importaciones e incrementar el valor agregado en los sectores de alta especialización tecnológica para incrementar el superávit en el sector externo, y su vez desarrollar proyectos productivos en el sector de las manufacturas de tecnología media para reducir la principal fuente de déficit externa.

El último elemento importante para analizar la importancia de la activación de la banca de desarrollo es la composición de las unidades económicas por tamaño que indica la distribución en las remuneraciones, el personal ocupado y la producción que aportan la micro, pequeña, mediana y gran empresa. Se observa que la mayor parte de las unidades económicas está constituida por micro empresas (que prácticamente son unidades familiares), siguen la pequeña empresa que son las que han tenido mayor crecimiento entre 1993 y 2008 y se reduce la participación de las empresas de tamaño medio.

La micro empresa es la que ocupa más personal, seguida por la pequeña, que en su conjunto demandó en promedio más del 60 por ciento del personal ocupado entre 1993 y 2008. Obviamente las remuneraciones de la micro y pequeña empresas son proporcionalmente más bajas y aportan un volumen relativamente reducido de producción. Ello indica que su productividad es reducida y apoyos a ese tipo de empresas incrementarán el mercado interno y mejorarán la distribución del ingreso.

El Tamaño y la Operación de la Banca de Desarrollo

Una de las características más importantes de la banca de desarrollo es su achicamiento desde la década de 1980. Gómez (2010) muestra que entre 1971-1982 la banca de desarrollo representó el 30 por ciento de los recursos totales, otorgó el 47.8 por ciento de los créditos totales, con un monto de valores de apenas el 7 por ciento del total, y contaban con alrededor de 20 instituciones.

Esta situación ha cambiado drásticamente. En la actualidad se mantienen sólo seis bancos de desarrollo (Nacional Financiera, NAFIN; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS; Banco Nacional de Comercio Exterior, BANCOMEXT; Sociedad Hipotecaria Federal, SHF; Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, BANSEFI; y Banco Nacional del

Ejército y la Fuerza Aérea, BANJERCITO). De estos, sólo tres canalizan créditos al sector productivo (NAFIN, BANCOMEXT, BANOBRAS). BANSEFI se dedica a promover el ahorro popular, BANJERCITO otorga crédito al consumo y la SHF avala los créditos a la vivienda. Entonces, lugar un proceso de desmantelamiento de la banca de desarrollo.

En conjunto los activos de estos bancos con respecto al PIB, entre los años 2000 y 2012, oscila alrededor del 6 y 7 por ciento, con una participación promedio de 1.1 por ciento de BANCOMEXT, 2.5 por ciento de NAFIN, y 1.9 por ciento de BANOBRAS. El número de sucursales de estas instituciones también es muy reducido. En el año 2000 BANCOMEXT tenía 400 sucursales, las cuales se redujeron a 3 en 2012, NAFIN pasó de 33 a 6 y BANOBRAS se mantuvo con un promedio de 32 (datos calculados con base en información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

En términos de las actividades de la banca de desarrollo se puede observar que su estructura actual no aporta muchos recursos crediticios. Considerando un monto relativamente constante de recursos entre 2000 y el primer trimestre del 2013 (oscila alrededor de 10% con respecto al PIB), en los primeros años de dicha década la banca de desarrollo proveyó entre 5 y 6 por ciento del crédito con respecto al PIB, el cual decae a casi la mitad hacia 2012. En ese periodo incrementó significativamente la cartera de valores y de títulos, específicamente los títulos vendidos en reporto y es importante el incremento de los instrumentos financieros sintéticos. Ello indica que la banca de desarrollo actuó mas como una mesa de dinero que como promotor del desarrollo.

La información sobre el destino de los créditos de la banca de desarrollo indica que el principal receptor fue el sector público (con un promedio de 1.8 con respecto al PIB); seguido por el sector privado e intermediarios financieros, representando alrededor de 0.67 y 0.86 por ciento, respectivamente; o sea, actuó como banco de bancos. Bajo estas condiciones, la banca de desarrollo enfrenta la reforma a la Ley de Instituciones de Créditos.

Las Principales Reformas de la Ley de Instituciones de Créditos (LIC) que Afectan a la Banca de Desarrollo

El objetivo de la LIC es reafirmar la función primigenia de la banca de desarrollo, donde se señala que “La Banca de Desarrollo a lo largo de los años ha sido promotora del ahorro y la inversión del desarrollo del sistema financiero, del crecimiento de la planta industrial y de proyectos de gran impacto regional, así como de las grandes obras de infraestructura, de las empresas y de sectores claves para el desarrollo nacional” (página 1). Mas adelante se anota que debe contar con “mejores herramientas para ampliar el acceso al crédito de quienes tienen necesidades de financiamiento porque, aun teniendo capacidad de pago, no se les dan

las facilidades para la obtención de recursos que les permitan adquirir los apoyos necesarios para elevar su desarrollo económico”, (ibídem).

Las principales modificaciones para desplegar una flexibilidad regulatoria y financiera se encuentran en el Artículo 65, que permite ajustar el análisis cualitativo y cuantitativo de la solvencia de los acreedores, que señala: “a fin de mantener la operación de la planta productiva, las instituciones de banca de desarrollo podrán otorgar financiamiento para el cumplimiento de obligaciones asumidas. Asimismo, en aquellos casos que se requiera atención inmediata podrá otorgar créditos considerando integralmente sólo la viabilidad del crédito con lo adecuado y suficiente de las garantías, previa autorización del Consejo Directivo de la institución” (página 17).

Se reintroduce la actividad de la asistencia técnica y captación, lo cual debería buscar la sustentabilidad de la institución y desplegar las funciones de la banca social. En este contexto, el Artículo 30 señala: “Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas. Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar funciones de banca social, conforme a lo que se determine en sus respectivas leyes orgánicas” (página 16).

Este planteamiento se refuerza en el Artículo 65, que señala: “Como excepción a lo anterior, a fin de mantener la operación de la planta productiva, las instituciones de banca de desarrollo podrán otorgar financiamiento para el cumplimiento de obligaciones asumidas. Asimismo, en aquellos casos que se requiera atención inmediata podrá otorgar créditos considerando integralmente sólo la viabilidad del crédito con lo adecuado y suficiente de las garantías, previa autorización del Consejo Directivo de la institución” (página 22).

Finalmente, en el Artículo 31, se propone definir la intermediación financiera conteniendo cuando menos la constitución neta de reservas crediticias preventivas mas el déficit de operación de las instituciones de la banca de desarrollo y los límites del endeudamiento neto: “Las instituciones de banca de desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos. Las sociedades nacionales de crédito y los fideicomisos públicos de fomento deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las metodologías, lineamientos y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno, y los límites para el resultado de intermediación

financiera, concepto que deberá contener cuando menos el déficit de operación más la constitución neta de reservas crediticias preventivas” (página 17).

Con base en estas modificaciones, parecería que el gobierno estaría proponiendo un esquema financiero que actuaría como palanca de crecimiento. Entonces, ¿por qué genera tantas suspicacias esta propuesta? Primero, la oferta de créditos no genera la demanda. A las tasas de interés vigentes, los prestatarios no demandan créditos porque las perspectivas futuras son malas. Bajo estas condiciones, las políticas crediticias son insuficientes para detonar el crecimiento y el gobierno debe encabezar el gasto en sectores claves de la economía que, por un lado demanden fuerza de trabajo y, por otro, busquen reducir las importaciones. De esa manera se amplía el mercado interno, en un contexto de mayor oferta, sin generar presiones sobre el tipo de cambio ni sobre los precios, generando un círculo virtuoso que activaría la producción del sector privado.

Las políticas de relajamiento monetario (*quantitative easing*) que han tenido como objetivo garantizar liquidez a las instituciones financieras bancarias y no bancarias, para que acomoden los créditos que fueran demandados por los agentes privados, han fracasado en Estados Unidos.

Otro elemento que se cuestiona en el esquema que se propone el gobierno es si existe la capacidad de realizar análisis económico de la solvencia dentro de la banca de desarrollo, especialmente NAFIN y BANCOMEXT, que en los últimos años han estado dedicadas a comerciar con títulos financieros y realizar innovaciones financieras. Entonces, una segunda limitante es que no existe el personal especializado para llevar a cabo los objetivos propuestos. Tampoco existen las capacidades para ayudar a las empresas a crear proyectos viables y solventes para detonar el crecimiento económico.

Finalmente, aunque no es materia directa de esta discusión, la modificación al Código del Comercio, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, traspasa toda la responsabilidad del pago de los créditos a los prestatarios, aunque se compartan responsabilidades con el prestamista vía el asesoramiento del crédito, o puede haber choques exógenos (aumentos de la tasa de interés) lo cual impide a los deudores cumplir con los compromisos de pagos. En este contexto el anuncio de que la banca de desarrollo puede disponer de alrededor de un billón de pesos (un millón de millones) para préstamos, debe estar acompañado de proyectos regionales, agrícolas e industriales.

Referencias

Gómez G. (2010), "La banca de fomento en el financiamiento de la economía mexicana", en Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México, (1958-2010), (editoras Guadalupe Mántey y Noemi Levy), editorial PPVA., México.

Lall, S (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, Vol. 28, N. 3, pp. 337-369.

Prebisch R. (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Trimestre Económico*, Vol. XVI, No. 63.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Alejandro Torres Estrada

Resulta muy importante que México tenga un crecimiento económico y mayor desarrollo; sin embargo ese desarrollo debe ser regulado con mucha cautela en virtud de que no se puede hacer a un lado al derecho. La economía y el derecho están íntimamente relacionados.

En ese sentido se debe tener presente que el acceso al crédito es fundamental. Sin embargo, se debe también tener claro que eso no va a generar por sí sólo un desarrollo económico, sino que se requiere una estructura bien elaborada que tome en cuenta especialmente al ciudadano.

No se pueden olvidar ya los derechos humanos y las garantías individuales que deben estar presentes en todo actuar de autoridad y, se debe tener presente también, que lo que se está regulando en materia del Código de Comercio, parece que empieza a trastocar esos derechos del ciudadano. Se está dando mucho énfasis a las instituciones de crédito para que puedan dar crédito, pero también para que puedan recuperarlo de una manera aparentemente simple.

Sin embargo no se puede olvidar la realidad. Se tiene un proyecto que se ha presentado, pero sí hay que llamar a la reflexión en algunos puntos muy importantes.

Por ejemplo, cuando hay que acudir a un proceso cada una de las partes asume sus costos, le paga a su abogado y hace todos los gastos necesarios. La ley tiene establecido algo que se llama costas. Es decir, el resarcimiento para aquella persona que fue al proceso pero que no era responsable de ir al proceso, por lo tanto la ley de alguna manera lo compensa. Asumió un riesgo.

A la mejor lo demandaron por un millón de pesos cuando le prestaron 100 mil. Si esa institución llega a perder el juicio, se propone que el asunto se le pague como de cuantía indeterminada. Esto significa que la persona que fue al juicio y no tenía por qué haber ido pero que se defendió de una demanda aparentemente abusiva, pues no va a ser resarcido. Le van a pagar una parte no significativa de lo que representó el riesgo. Hay que replantear esta reforma respecto a la cuantía indeterminada, cuando alguien pierde un juicio y que su demanda era excesiva.

Asimismo, se debe tener muy claro que no es correcto que se pretenda que los tribunales hagan cosas imposibles. Los tribunales ya están saturados de trabajo. Si hoy por cualquier razón se pide una audiencia, esa audiencia probablemente nos la van a fijar para septiembre o para octubre de este año. Así está la agenda del juzgado.

Y si se quiere imponer más carga al juzgador o a los actuarios, estableciendo que deben hacer su trabajo en 24 horas, definitivamente no va a ser posible; y no va a ser posible porque se tiene una ciudad gigantesca, pero el Código de Comercio regula para toda la República.

Aquí mismo ni siquiera podría, porque un actuario adscrito a un juzgado tiene que cumplir con todas las notificaciones en toda la ciudad y puede tener una diligencia hoy en Cuajimalpa y otra en Milpa Alta. Pero no nada más desahoga dos, desahoga más de 10 al día. Si le imponen una carga que no puede cumplir, definitivamente no habrá suficientes actuarios. Lo mismo va a pasar para el juez, no se va a poder cumplir.

Eso en la Ciudad de México, pero el Código de Comercio –reitero– regula en toda la República. Por lo tanto, si nos enfrentamos a un estado, por ejemplo Baja California. En Baja California hay una isla que es competente en Ensenada y tienen que tomar barco o avión para ir a esa isla. ¿Qué va a hacer el actuario de esa zona? Destina todo el día para una sola notificación. ¿Y las otras? Le van a fincar responsabilidad. Entonces hay que replantear los derechos humanos, tanto del ciudadano como del servidor público que tiene que auxiliar en esto.

Sí se pueden eficientar los procesos, pero la forma en la que se está abordando no resulta la más idónea porque están siendo muy sancionadores para el deudor y para el mismo tribunal, cuando se sabe que los que tienen los recursos no son ellos, los que tienen los recursos es la banca y es a la que se está beneficiando de una manera aparentemente excesiva.

También es muy importante que no se permita ningún recurso en los juicios orales. Se está implementando en el Distrito Federal los juicios orales a partir de enero. La reforma fue en el 2011 y se supone que el primero de julio tendría que estar entrando en vigor en toda la república.

Se ha modificado bastante esto de los juicios orales mercantiles. Se pretende celeridad y seguridad jurídica. Cualquier resolución que dicte el juez, por ley, hoy no tiene recurso. Se pretende que se pueda intentar una revocación. Sin embargo esa revocación lo único que va a hacer es detener el procedimiento y se tiene la experiencia de que los jueces difícilmente reconocen sus errores. Entonces cualquier recurso de revocación lo va a resolver él mismo y

seguramente lo va a dejar en la misma forma en la que lo tenía. Entonces no tiene ningún caso modificar los juicios orales respecto a este tipo de procedimiento.

Para concluir, definitivamente se quiere un mejor sistema financiero, un crecimiento económico y que haya mayor crédito; pero también se quiere procedimientos en los que se respeten tanto los derechos humanos de los servidores públicos, juzgadores, actuarios, como del justiciable, que él tenga la posibilidad de defensa que le permita la ley, por tanto que no se tenga prisa en imponerle una sanción.

Fondos de Inversión y Mercados de Valores

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Narciso Campos Cuevas

Las modificaciones propuestas a esta ley se encuentran encaminadas a fomentar el listado de empresas en la Bolsa de Valores, de manera que esta se convierta en una alternativa viable de financiamiento a través de capital para empresas en crecimiento. De igual manera, busca regular instrumentos de reciente creación en protección del gran público inversionista e introducir ciertas otras mejoras en dicha ley, detectadas como necesarias a través de los años, a partir de la entrada en vigor de la misma.

En relación con el primer objetivo, es importante destacar que a la fecha hay un poco más de 130 empresas listadas en la sección de capitales de la Bolsa Mexicana de Valores, un número sustancialmente menor a las empresas listadas en otros países latinoamericanos, como Perú, Chile o Brasil. La reforma que se discute en esta honorable Cámara busca incrementar el financiamiento y que éste sea en mejores condiciones, especialmente para pequeñas y medianas empresas y para otros sectores, que por diversas razones tienen acceso limitado a dicho financiamiento. En este sentido, es importante generar alternativas de financiamiento para empresas de cierto tamaño que estén en crecimiento, de manera que al mismo tiempo se liberen recursos de otras fuentes de financiamiento, como la banca, para empresas de menor tamaño o en diferentes etapas de desarrollo.

La figura de sociedad anónima promotora de inversión, o SAPI, es una modalidad de sociedades anónimas que se creó a través de la Ley del Mercado de Valores que entró en vigor en 2006; la modalidad de SAPI permite a los accionistas establecer diversos derechos y obligaciones, que facilitan coinversión y el financiamiento de dichas sociedades.

La misma Ley del Mercado de Valores contempla la posibilidad de que las SAPI sean listadas en Bolsa bajo un régimen distinto al de las sociedades anónimas bursátiles. Conforme a la norma vigente, las empresas que se enlistan como SAPI en la Bolsa de Valores deben de adoptar la modalidad de SAB, con todo lo que ello implica en términos de costos regulatorios en un plazo que no podrá exceder de tres años, a partir de su inscripción en el Registro Nacional de Valores y Listado en Bolsa. Dicho plazo de tres años ha inhibido en la práctica el listado de SAPI, toda vez que ha probado ser un plazo pequeño para que dichas sociedades evolucionen en el nivel de sofisticación requerido para adoptar de manera eficiente la modalidad de sociedad anónima bursátil.

La iniciativa contempla aumentar a 10 años el tiempo que pueden permanecer listadas en Bolsa las SAPI antes de que tengan que adoptar la modalidad de sociedad anónima bursátil. El

plazo propuesto es equiparable al que usualmente se observa en la industria de capital privado, en términos de desarrollo natural de empresas que se encuentran en las mismas condiciones. En adición al plazo, la iniciativa propone un umbral de 250 millones de UDIS en términos de capital contable, a partir del cual las SAPIS deberán convertirse y listarse como SAB.

Para fomentar aún más el crecimiento y el número de empresas financiadas a través de Bolsa de Valores, la iniciativa sometida a su consideración establece en artículos transitorios que Nacional Financiera deberá diseñar e implementar un esquema de apoyo para fomentar el listado de las SAPIS. Otro objetivo de la reforma es regular ciertos tipos de instrumentos de reciente creación, para salvaguardar los intereses del gran público inversionista.

En relación con lo anterior, se incluyen en el proyecto, a su consideración, tres modalidades de certificados bursátiles, en específico, los certificados bursátiles fiduciarios de desarrollo, conocidos como Cecades. Certificados bursátiles inmobiliarios conocidos como Fibras. Y certificados bursátiles indexados, conocidos como Track o ETF. Todos ellos que han tenido un gran crecimiento en los últimos años, pero cuya regulación no era adecuada a través del tiempo a la evolución de los mismos.

Por último, menciono algunas otras modificaciones propuestas a la Ley del Mercado de Valores en la iniciativa que se ha sometido a su consideración. Se plantea la regulación y supervisión a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respecto de los asesores en inversión.

En relación con prácticas de venta de productos financieros se prevé incorporar disposiciones que eleven la transparencia, la efectividad de los controles internos y minimicen conflictos de interés, a fin de que las entidades formulen recomendaciones o realicen operaciones, tomando en consideración los perfiles de los clientes, el producto financiero y la diversificación de la cartera, todo ello en protección de los usuarios de los servicios que éstas prestan.

Por otro lado, la iniciativa busca obligar a las emisoras a llevar un mayor control sobre las personas que tengan acceso a información sobre eventos relevantes e información privilegiada. Igualmente, se pretende que las emisoras con valores inscritos en el Registro Nacional de Valores estén obligadas a informar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Bolsa, para su difusión inmediata, la publicación de eventos relevantes e información adicional relacionados con movimientos inusitados en los mercados.

Las disposiciones anteriores son solamente algunos elementos que contiene la propuesta de reforma a la Ley del Mercado de Valores, lo que se busca es regular adecuadamente instrumentos y el actuar de las entidades reguladas que participan en el mismo.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Jorge Leonardo González García

A continuación presentaré el proyecto de reforma a la Ley de Sociedades de Inversión, con el propósito de enumerar los beneficios que traería para el público inversionista, el sector financiero y la economía en su conjunto, en caso de ser aceptada la propuesta.

I. Antecedentes. La Reforma del 2001.

La Ley de Sociedades de Inversión data del 2001. En este ordenamiento legal, se plasmó la transformación de las sociedades de inversión en vehículos de inversión para que mediante una adecuada diversificación de valores permitieran a los inversionistas, principalmente pequeños y medianos, tener acceso a mejores condiciones de riesgo y rendimiento al momento de invertir sus recursos.

En la Ley de Sociedades de Inversión se consideró necesario que las entidades financieras facultadas como operadoras de sociedades de inversión, responsables de administrar los recursos de las sociedades de inversión, se constituyeran en forma independiente de las instituciones de banca múltiple y de las casas de bolsa, con la finalidad de eliminar el potencial conflicto de interés que pudiera suscitarse al interior de estos intermediarios financieros, al manejar simultáneamente los recursos de terceros y la tenencia de valores por cuenta propia. Asimismo, y aunado a la creación de entidades operadoras de sociedades de inversión, con mayor autonomía e independencia de gestión, también se contempló en el aquél entonces, un nuevo régimen legal de contratación de servicios financieros especializados a proveerse a las propias sociedades de inversión, que contribuyó a través de la generación de economías de escala al beneficio de los rendimientos obtenidos por los inversionistas.

II. Evolución del sector.

Entre diciembre de 2001 y agosto de 2008 (previo a la crisis internacional), los activos administrados por las operadoras de sociedades de inversión, se triplicaron y en términos de porcentaje del Producto Interno Bruto, pasaron del 5 al 7.5 por ciento, mientras que de diciembre de 2008 (posterior a la crisis) a diciembre de 2012, los activos prácticamente duplicaron su tamaño y mostraron una variación de 6.5 a 8.8 por ciento respecto del PIB. Al cierre de mayo del presente año, los activos administrados por las diversas operadoras ascendieron a \$1.6 billones de pesos aproximadamente.

El efecto de la crisis del 2008 en el sector de sociedades de inversión no fue significativo y la recuperación posterior fue notable, si se consideran las limitadas pérdidas que experimentaron los inversionistas que mantenían sus recursos en sociedades de inversión,

sobre todo si se comparan con las pérdidas incurridas por aquellas personas que invirtieron directamente en cierta clase de instrumentos complejos o de alto riesgo.

Asimismo, se estima conveniente destacar que el sector de sociedades de inversión fue uno de los menos afectados a consecuencia de la crisis de 2008. En términos del importe de activos bajo administración y en comparación con otros países, nuestro sector se redujo en un 20 por ciento mientras que algunos países europeos²⁰ mostraron un descenso superior al 30 por ciento en promedio y los integrantes de la zona Asia – Pacífico²¹ donde la reducción promedio fue superior al 45 por ciento, al tiempo de que en nuestro caso la recuperación en el total de los activos fue más rápida.

No obstante lo anterior, el sector ha mostrado una penetración baja entre los inversionistas, ya que el número de contratos que mantienen acciones de sociedades de inversión se ha mantenido prácticamente igual, en comparación con el total observado antes de la crisis: al cierre del mes de mayo de este año existían 2'059,410 contratos, apenas un 7 por ciento superior al cierre de agosto de 2008.

Es claro que el sector de sociedades de inversión en nuestro país se ha convertido en un vehículo financiero de relevancia en nuestro sistema en los años recientes, sin embargo, el marco jurídico existente ha constituido un freno relativo a la dinámica requerida por las sociedades de inversión, con respecto a su funcionamiento eficiente y la amplia participación del público inversionista.

1. Objetivos primordiales de la reforma

La reforma propuesta tiene como objetivos primordiales lograr un mayor crecimiento y desarrollo en el sector, fomentando mayor participación entre la población a través de mejores y mayores canales de acceso, más competencia e innovación, así como continuar avanzado en la adecuada protección de los intereses de los inversionistas de las sociedades de inversión, siendo destacables entre sus más importantes objetivos las 4 adecuaciones al marco legal siguientes:

- La creación de una nueva figura societaria, que estaría dotada de una gran flexibilidad, lo cual habrá de permitirle a los fondos de inversión, constituirse legalmente a través de procesos expeditos y menos onerosos.

²⁰ Países integrantes de la Unión Europea, Eslovaquia, Rusia, Turquía y otros.

²¹ Países de la zona Asia-Pacífico: Australia, China, India, Japón, República de Corea, entre otros.

- El establecimiento de bases para lograr una mayor competencia en el sector, mediante el diseño de una arquitectura abierta del mercado, que habrá de permitir al gran público inversionista tener acceso a la totalidad de fondos de inversión existentes en la industria, según resulten pertinentes a su perfil de inversión.
- El incremento de actividades al régimen autorizado de operación de los fondos de inversión y de las entidades financieras que les prestan servicios especializados, para con ello fomentar la innovación de nuevos productos.
- La mejoría en el sistema de protección al inversionista.

2. Nueva figura societaria

Actualmente, con la mecánica y procedimientos establecidos en la Ley de Sociedades de Inversión, las personas interesadas en crear una nueva sociedad de inversión incurren en costos que han demostrado ser factor que inhibe el lanzamiento de nuevos productos al mercado, debido entre otros aspectos, a que bajo el régimen vigente no se reconocen las diferencias entre estas sociedades, que son carteras de inversión con múltiples inversionistas y aquellas sociedades que se dedican a actividades de naturaleza completamente empresarial, de tal suerte que entre diciembre de 2008 y mayo del presente año el número de fondos nuevos se incrementó apenas en un 3 por ciento anual en promedio.

Con el propósito de hacer más eficaz, expedito y menos costoso la constitución y el funcionamiento de las sociedades de inversión, la reforma presentada pretende crear un nuevo subtipo de sociedad anónima, denominada “fondos de inversión” que no requiera todas las formalidades de una sociedad anónima, como lo es la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y Comercio y la protocolización de sus actas ante notario público, además no contaría con los órganos sociales tradicionales de una sociedad anónima (asamblea de accionistas, consejo de administración y comisario).

En este sentido, se pretende reconocer la realidad con la que funcionan las sociedades de inversión, en las que los accionistas solamente ejercen sus derechos patrimoniales y los consejos de administración en la práctica no participan de manera activa en las decisiones de inversión, ni en la vigilancia de la sociedad, dado su carácter eminentemente de vehículo de inversión temporal para el público inversionista y no de empresa. Por tal motivo, la reforma propone designar como responsable de la administración de la sociedad a una sociedad operadora y encomendar las labores de vigilancia al contralor normativo de esta sociedad.

También se prevé la posibilidad de exceptuar a los fondos de inversión de otros requisitos actualmente vigentes tales como: el listado en bolsa; cuando así se justifique, la obtención de una calificación otorgada por alguna institución calificadoras de valores; la contratación de

servicios de auditoría y la posibilidad de subcontratar más servicios, siempre y cuando la Comisión así lo autorice en términos de las disposiciones aplicables, generando ahorros en costos en beneficio del público inversionista.

Adicionalmente, la nueva figura societaria permitirá en protección del mejor interés de los inversionistas, la fusión y escisión de fondos de inversión de forma expedita, ante escenarios de crisis y atendiendo a las disposiciones aplicables.

3. Mayor competencia y arquitectura abierta

En la actualidad, las sociedades de inversión están obligadas a contratar el servicio de distribución de las acciones representativas de su capital social con diferentes intermediarios. Es una práctica común el que las acciones de las sociedades de inversión sean distribuidas únicamente por las entidades del grupo financiero al que pertenece su operadora.

Como muestra de lo expuesto, al cierre de diciembre del año pasado, el 93 por ciento del total de acciones de las sociedades de inversión eran distribuidas por las instituciones de crédito y las casas de bolsa relacionados con la operadora, dejando apenas un 7 por ciento del total para ser distribuido a través de entidades no relacionadas. En consistencia con lo anterior, el 99 por ciento del total distribuido se realizaba a través de bancos y casas de bolsa, dejando el 1 por ciento restante con distribuidoras independientes.

Este esquema ha ocasionado una alta concentración en las cinco operadoras con mayores activos administrados debido a que han privilegiado la venta de sus productos exclusivamente a través de canales de distribución propios. De tal forma que dichas operadoras pasaron, de administrar a finales de 2004 el 61 por ciento de los activos de todo el sistema, a un 73 por ciento al cierre del 2012.

Con el propósito de incrementar la competencia en el sector y mejorar y ampliar los canales de acceso en beneficio del público ahorrador, el actual proyecto plantea las siguientes medidas: i) facultar a la Comisión para autorizar la creación de sistemas electrónicos de negociación de las acciones representativas del capital social de los fondos, con lo cual cualquier inversionista pueda tener acceso a una mayor gama de productos a través de un solo canal de acceso; ii) obligar a las operadoras de los fondos de inversión a aceptar órdenes de compraventa de acciones de los fondos que administran, aun cuando provengan tales solicitudes de entidades no relacionados a dichas operadoras, siempre y cuando dicha entidades cumplan con las normatividad aplicable; iii) facultar a la Comisión para regular las comisiones cobradas por el fondo y sus prestadores de servicio, y iv) prever la posibilidad de crear un operadora denominada “sociedad operadora limitada” que proporcione servicios administrativos

exclusivamente y que facilite se constituyan operadoras independientes incurriendo en menores costos.

4. Más actividades y productos

A efecto de modernizar y desarrollar de una mejor manera el sector, la reforma plantea la posibilidad de que las sociedades de inversión realicen nuevas operaciones e inviertan en una mayor gama de productos. En este sentido se propone autorizar a los fondos de inversión a actuar como reportadas en operaciones de reporto, lo cual es una actividad común en mercados más desarrollados; distribuir sus acciones en el extranjero y que sus activos sean custodiados por la propia operadora. Lo anterior, con el propósito de mejorar la integración de sus portafolios, llegar a una base mayor de inversionistas y reducir costos operativos que redunden, todas ellas, en mejores rendimientos para sus accionistas.

5. Protección al inversionista

La información que reciben los inversionistas debe ser suficiente y adecuada para que puedan tomar decisiones de inversión bien informadas, además de que tal información debe cumplir con estándares de calidad y contenido, en apego a las mejores prácticas internacionales.

Por tal motivo, la reforma presentada incluye la obligación de las operadoras de someter a la autorización de la Comisión un documento, que incluya los aspectos más relevantes que deben dar a conocer al cliente en el momento de realizar la promoción y venta de las acciones.

En el mismo tenor, el proyecto propone facultar a la Comisión para regular el contenido de los estados de cuenta que reciba el inversionista, estableciendo la posibilidad de desarrollar metodologías estandarizadas para el cálculo de riesgo y rendimiento obtenido por los fondos.

En este mismo orden de ideas se establecen nuevos requisitos que deben cumplir las entidades que distribuyan sociedades de inversión cuando asesoren a sus clientes o les ofrezcan sociedades de inversión. Dichas obligaciones se relacionan con la necesidad de analizar los productos, perfilar a los clientes y otorgar transparencia a la clientela en materia de riesgos, descripción productos, comisiones cobradas y servicios ofrecidos.

Debido a la responsabilidad que conlleva la correcta gestión y salvaguarda de los recursos administrados por los fondos, la reforma establece que las operadoras deberán atender al deber de lealtad y diligencia en la administración de los mismos e integrar al menos un 40 por ciento de consejeros independientes en sus respectivos consejos de administración. Asimismo, se establecen nuevas responsabilidades para el contralor normativo en materia de

vigilancia, para el correcto manejo de los recursos encomendados a las sociedades de inversión por los inversionistas.

Por otra parte, es relevante identificar con claridad la responsabilidad que tiene cada uno de los prestadores de servicios contratados por la sociedad de inversión, por lo que se propone fortalecer el régimen de gobierno corporativo aplicable a los tres principales prestadores de servicios contratados (operadora, distribuidora y valuadora).

La protección del inversionista está acompañada de sanciones ejemplares y oportunas, que inhiban a los intermediarios a actuar fuera de las sanas prácticas del mercado o en claro incumplimiento de la regulación que les sea aplicable.

Por tal motivo, se propone fortalecer el régimen de sanciones, incrementando el importe de las multas, permitiendo que las entidades implementen programas de autocorrección cuando las infracciones sean no graves, complementado con la tipificación como delito de la simulación de un fondo de inversión.

Finalmente, se otorgan nuevas facultades a la Comisión que, entre otros aspectos, le permitirán emitir disposiciones de carácter general para regular aspectos relacionados con el control interno y la administración integral de riesgos.

Gobierno del Distrito Federal

Edgar Abraham Amador Zamora

¿Qué es lo que ha pasado en el país? ¿Qué es lo que nos ha faltado en los últimos 15 años? Pues ha faltado crecimiento. Las variables fundamentales de la macroeconomía en el país están básicamente estabilizadas, el riesgo del país, de México, se encuentra por debajo de naciones que hace 20, 30, 50 años jamás se hubiera soñado estar por debajo. El riesgo de país por debajo de Francia, por ejemplo, que es como se encuentran ahora los papeles de deuda del país.

Todas las variables económicas, macroeconómicas relevantes se encuentran estabilizadas, pero México no crece. ¿Por qué no? Hay muchas explicaciones. Se han escuchado algunas hipótesis, pero lo que los estudios arrojan es que hay una correlación muy importante entre el nivel de intermediación bancaria, entendida ésta como qué tanto crédito hay en la economía, y el crecimiento de un país.

Entonces, parece ser que el diagnóstico al que se ha llegado es que es importante que el crédito fluya, es importante que el crédito crezca, es importante que el crédito se potencie ¿para qué? Para que este malestar secular de la economía mexicana que es la falta de crecimiento, se empiece a subsanar.

Se entiende entonces que esta Reforma Financiera básicamente lo que busca atender es justamente esta parte del diagnóstico. ¿Cómo se logra que el crédito fluya, que el crédito crezca, que el crédito se potencie? La parte del mercado de valores y los fondos de inversión es fundamental en la estrategia para que el crédito crezca.

¿Qué es el crédito? El crédito es el préstamo de alguien que tiene dinero a alguien que necesita dinero. Para que el crédito exista tiene que haber primero ahorro y ante la gran Reforma Financiera anterior a ésta, que fue la de 1994, cuando el país vuela por los aires en diciembre de 94, el diagnóstico indicado y correcto en mi apreciación, fue; este país necesita ahorrar, y si las empresas y los mexicanos no quieren ahorrar, vamos a hacerlos ahorrar a fuerza. De ahí vienen las Afores.

Las Afores son este ahorro forzoso de la economía que le ha dado una gran estabilidad al país, que le ha dado una gran viabilidad. Las Afores están muy por debajo de su potencial, pero para que haya crédito primero tiene que haber ahorro y entonces se tiene que crear este ahorro forzoso que es a través de las Afores, pero se tiene que ir varios pasos más adelante.

Los fondos de inversión y el mercado de valores es justamente el complemento a esta estrategia de incrementar el ahorro para que se pueda incrementar el crédito. Entonces, para que haya crédito tiene que haber ahorro y para que haya ahorro tiene que haber empleo, tiene que haber gente que ahorre dinero, pero tiene que haber disposición a ahorrar.

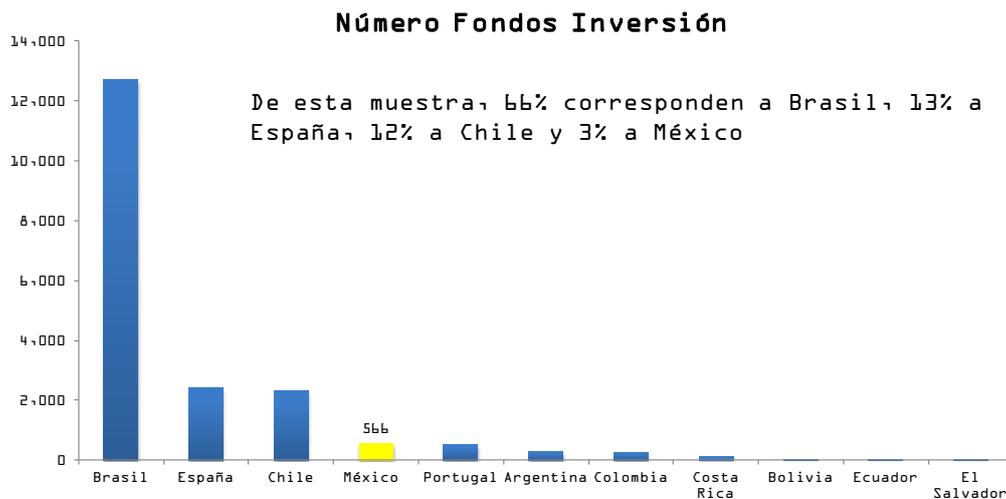
Los datos de la Amafore tratan sobre cuál es el vehículo privilegiado de los mexicanos para depositar sus ahorros. De acuerdo con los datos del Amafore, el 35 por ciento de los mexicanos ahorramos en nuestros colchones, en nuestras casas, ahorramos nuestros guardaditos en nuestros domicilios.

El segundo vehículo, alrededor del 28, 29 por ciento son cuentas de ahorro, que están muy lejos de ser los vehículos indicados para que el ahorro se convierta en crédito. Luego siguen cuentas de ahorro del trabajo, luego las tandas y en quinto lugar son las cuentas de inversión.

¿Cuál es el propósito de lo que nos ocupa? ¿Cuál es uno de los ejes de esta Reforma Financiera? Hacer que las cuentas de inversión, que los fondos de inversión, se conviertan en un vehículo privilegiado del ahorro de los mexicanos, no nada más de los individuos sino también de las sociedades, de las personas morales.

Entonces, ¿cómo se le hace para que el ahorro de la economía mexicana que está en los colchones, en cuentas de ahorro, en las tandas, se vayan a cuentas de inversión?

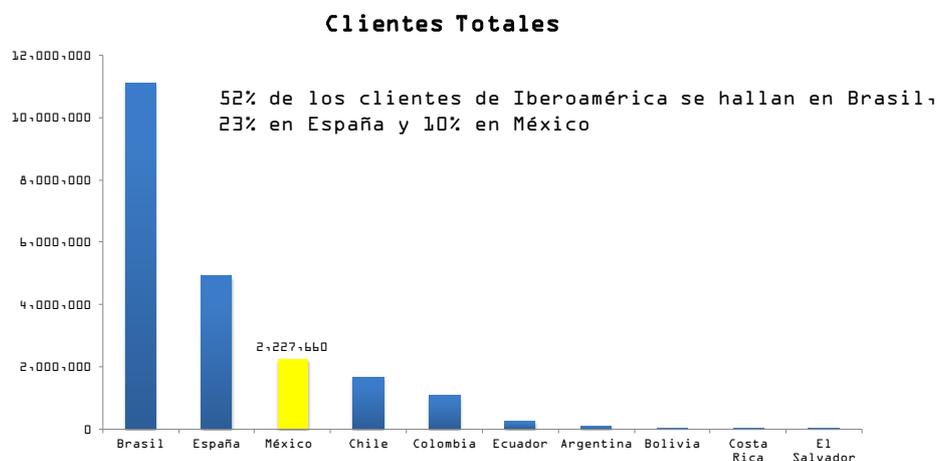
Estamos muy lejos de economías que deberían de ser similares a la nuestra en número de fondos de inversión. El número de fondos de inversión en México son 566 contra casi 13 mil que existen en Brasil.



Fuente: Federación Iberoamericana de Fondos de Inversión (FIAFIN). Datos a cuarto trimestre 2012.

Es decir, la cultura financiera de los mexicanos se encuentra muy lejos de los objetivos que necesitamos para que en este país el ahorro se transforme en crédito.

En cuanto al número de clientes totales, en México tenemos alrededor de un poco más de 2 millones de contratos de fondos de inversión, mientras Brasil lo supera ampliamente.



Fuente: FIAFIN. Datos a cuarto trimestre de 2012

¿Por qué son importantes los fondos de inversión? Porque es una forma más fácil de que el ahorro se canalice al crédito y a la inversión productiva. No es una garantía, digamos que es una puerta mucho más indicada que el colchón, que las tandas, para que el ahorro llegue hacia la economía. Los hábitos de ahorro de los mexicanos distan mucho de estar en el circuito financiero; entonces, lo que tenemos que hacer es incentivar la creación y el dinamismo de los fondos de inversión.

Hay adecuaciones legales para hacer a las SAPIs, a las sociedades anónimas promotoras de inversión, que son los fondos de inversión, vehículos mucho más ágiles, mucho más activos, mucho más proactivos. Todavía estamos muy lejos de que esos inversionistas puedan tomar incluso decisiones en las empresas en las que cotizan, pero este es un buen inicio. Necesitamos no nada más que el ahorro entre al circuito del mercado de capitales, sino que encuentre la salida apropiada.

Son los fondos de inversión el vehículo idóneo, o uno de los vehículos idóneos para que el ahorro se convierta en crédito para la producción. Sí, pero falta la otra parte, faltan los vehículos para que el ahorro que quede en esos fondos de inversión fluya hacia las empresas.

Tenemos entonces aquí tres propuestas de vehículos para que las empresas que quieran tener acceso al mercado de capitales.

En el caso, por ejemplo, del Distrito Federal que desde el año 2003 fue pionero en el mercado de estados y municipios para acceder al mercado de capitales para obtener crédito en

condiciones mucho más competitivos que en los bancos: la línea 12 del Metro, el Metrobús, las plantas de agua de la Ciudad de México, el Sistema de Drenaje Profundo de la Ciudad de México. Todos ellos fueron financiados a través de los mercados de capitales.

Uno de los clientes del Distrito Federal, a quién vendemos bonos son los fondos de inversión, son clientes minoritarios dentro de las ofertas públicas que hacemos; es deseable ver muchos más fondos de inversión adquiriendo los bonos, los certificados bursátiles que emite el Distrito Federal para financiar las grandes obras de infraestructura que necesita esta ciudad y la zona metropolitana.

Sería deseable ver un par de cosas adicionales en este paquete. La primera es, en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal trabajan casi 4 mil personas, entre las cuales existen alrededor de 500 tandas entre los trabajadores de la Secretaría. ¿Cómo se hace para que los mexicanos pasemos del colchón, del guardadito en la casa, de la tanda, a los fondos de inversión? Ahí es donde hay que poner énfasis, es una cuestión de educación financiera.

Se tiene que hacer un gran esfuerzo a nivel de la Cámara de Diputados, a nivel del Poder Legislativo, a nivel del Poder Judicial, de los gobiernos estatales, para educar a la población, a los ciudadanos de este país y convencerlos de que es mucho más seguro, mucho más rentable, mucho más adecuado para ellos y para el país, sacar el dinero del colchón y del guardadito y de las tandas y meterlos en fondos de inversión.

El sector financiero, la banca, los fondos de inversión tienen mucho que hacer en cuestión de su imagen, de la confianza que despiertan entre los ciudadanos, entre los ahorradores de este país, para convencerles de que el ahorro fluya a través de esos vehículos. El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo deberán de complementar esta reforma tan importante y tan significativa, acompañando con una estrategia muy agresiva de educación financiera.

El ahorro en México es bastante alto, hay muchos indicadores. La primera vez que se llevaron a cabo los primeros estudios respecto a la capacidad de la tasa de ahorro de los mexicanos, hubo muchas sorpresas, se pensaba que los mexicanos no ahorraban. Los mexicanos ahorramos mucho más de lo que se pensaba, pero a través de mecanismos informales. Se tiene que educar a los ciudadanos para que se animen, no nada más basta con la creación de mejores fondos de inversión, no sólo es necesario crear más productos mediante el mercado de valores, para que los fondos de inversión compren esos productos y esos productos bajen el ahorro a las empresas y a los proyectos de infraestructura.

Es indispensable acompañar esto con una estrategia muy agresiva de educación financiera, para que el país, la gente más humilde de este país sepa, que invertir, que ahorrar, que hablar sobre los mercados financieros forma parte de la vida diaria, es una estrategia, es una estrategia de vida.

Bolsa Mexicana de Valores (BMV)

Pedro Zorrilla Velasco

Primero que nada es necesario resaltar la importancia del mercado y la relevancia y pertinencia de las reformas para seguir impulsando el desarrollo de un mecanismo de intermediación complementario al tradicional que ofrece la banca y otros intermediarios. Esto permite tener mayor flexibilidad para hacer llegar recursos de financiamiento tanto de deuda como de capital a las empresas; por otro lado, permite que los inversionistas en México puedan también integrar portafolios de inversión para maximizar el rendimiento y las perspectivas de inversión de los participantes en el mercado.

La reforma atiende los tres grandes componentes del mercado de valores. Por un lado la oferta de valores, aquí ubicamos a las empresas que emiten instrumentos para financiar sus inversiones, para hacer realidad sus necesidades de crecimiento en planta y equipo, para poder concretar operaciones que les permitan participar en mercados extranjeros e incrementar su capital de trabajo.

El fin de la reforma es propiciar flujos más intensos y en mejores condiciones de financiamiento para la actividad productiva: empresas, proyectos, fideicomisos, bienes raíces, estados, municipios, empresas paraestatales, etcétera. Y por supuesto, también poner énfasis en crecer mediante la aportación de capital, y no solamente endeudando más a los agentes económicos. La reforma también permitirá que el capital llegue a más entidades y que tengamos más empresas de menor tamaño accediendo a los recursos de capital que se pueden movilizar a través del mercado de valores.

Por el lado de la demanda, creemos que la reforma también contribuye a aclarar las características de distintos instrumentos que se han venido incorporando a la oferta de valores en el mercado. De esta forma, la reforma ayudará a los fondos de pensiones, Afores, y también a los fondos de inversión, a integrar portafolios, carteras de inversión eficientes para pequeños inversionistas, con las ventajas que ofrecen los rendimientos y la liquidez de los mercados. De igual modo, la mejor definición de los instrumentos que propone la reforma ayuda a que los inversionistas individuales a tengan también una mejor facilidad de acceso y mejor información para la toma de decisiones para la hora que se invierten y se destinan recursos e impresiones particulares.

La reforma impulsará una participación más informada y más activa de inversionistas institucionales, como los fondos de inversión y los fondos de pensiones, que hoy se benefician

de un mercado de valores más profundo y de la posibilidad de integrar portafolios con mejores rendimientos.

La Bolsa Mexicana de Valores se encuentra en el centro de las reglas de un mercado organizado, un mercado transparente, un mercado equitativo. La bolsa de valores ofrece la infraestructura para que oferentes y demandantes puedan concluir en un mercado de manera ordenada y con una buena formación de precios y posibilidades de integrar eficientemente estos portafolios, y realizar eficientemente también las ofertas de valores en el mercado. La reforma en su conjunto atiende los tres grandes elementos del mercado, así como los componentes que integran tanto la oferta como la demanda de valores.

El mercado de valores ha venido creciendo en los últimos años. Hoy la Bolsa Mexicana de Valores, en su valor de mercado, lo que valen todas las empresas, representa el 41 por ciento del producto interno bruto. Éste es un porcentaje menor comparado con mercados con los cuales podemos compararnos, y nuestro tamaño de economía justificaría tener bastantes más empresas colocando acciones y financiando con capital su expansión y crecimiento. Hoy en día, tenemos 139 empresas listadas en la bolsa. Hemos incorporado 19 ETF, que son vehículos de inversión que integran acciones de estas 139 acciones, pero solamente 139 empresas que emiten valores. Existen más empresas emitiendo deuda, y empresas de menor tamaño que han venido participando en el mercado. Estas empresas que incursionan en el segmento de deuda potencialmente son empresas que podrán eventualmente beneficiarse también de obtención de capital para su crecimiento.

La bolsa tiene una sección de valores internacionales, desde el cual hemos podido atender las necesidades de inversionistas institucionales mexicanos para poder integrar a sus portafolios valores de alta calidad colocados en mercados extranjeros y que, como sucede en otros mercados, también los inversionistas mexicanos tengan el beneficio de tener portafolios que contengan una diversificación no solamente local, sino también global. Esto promueve un mejor manejo de riesgo de los portafolios y una mejor perspectiva de rendimiento para los participantes.

El mercado opera mediante 34 casas de bolsa, que son las que facilitan los procesos de intermediación en el mercado el cual ha avanzado mucho en su liquidez y operación diaria. En este año se operan diariamente 15 mil 482 millones de pesos todos los días y esto ofrece oportunidades muy eficientes de compra, venta y re-conformación de portafolios, que es muy importante a la luz de los inversionistas y también le permite a las empresas con liquidez tener precios de referencia eficientes, es decir, el mercado refleja el valor de las propias empresas.

Un tema que se debe enfatizar es que la inversión institucional, es decir, los mecanismos colectivos de inversión que participan en el mercado, Afores y sociedades de inversión, son mecanismos muy importantes que hacen llegar al pequeño inversionista los beneficios del mercado y dan una liquidez muy importante a las posibilidades de financiamiento y de operación en el mercado. Esto ha permitido acercar a los inversionistas de menor tamaño y menor sofisticación, a un costo muy eficiente, la posibilidad de invertir en el mercado de valores.

Las Afores administran recursos por 157 mil millones de dólares. Creemos que éste es un tema muy importante, porque de alguna manera todos los trabajadores que tenemos una cuenta en las Afores, en realidad estamos invirtiendo a través de estos mecanismos colectivos en instrumentos del mercado de valores. Por eso es importante seguir impulsando un desarrollo del mercado que facilite la participación de más jugadores y la inversión de las Afores de manera eficiente en los mercados. Hoy toda la fuerza laboral activa con cuenta en las Afores somos inversionistas del mercado de manera indirecta y por eso también es importante y pertinente la reforma.

La Bolsa debe de insertarse de manera eficiente en la cadena de oferta de financiamiento en el sector financiero. Somos una parte de la cadena, complementaria al financiamiento bancario. La participación de emisores en el mercado les da mayor posibilidad de fuentes alternas de financiamiento, mejores condiciones de negociación con el mercado y con los bancos para obtener condiciones de financiamiento, y como se mencionaba anteriormente, también permite distribuir mejor la atención de las entidades de financiamiento entre los distintos intermediarios, de tal manera que se abran espacios para jugadores de menor tamaño que es parte importante de la Reforma Financiera.

En este sentido, el mercado ha venido avanzando para no solamente diferenciarnos de la parte bancaria, sino también ofrecer vehículos distintos que permitan a los desarrolladores de bienes inmuebles también acudir al mercado a través de las fibras o que permitan a quienes inyectan recursos a empresas pequeñas en la forma de capital privado o el financiamiento de proyectos, tener el beneficio de obtener recursos del propio mercado de valores.

La bolsa ha incorporado una oferta completa de valores: de deuda y de capital. Capital no solamente en acciones, sino también en certificados de capital de desarrollo y en FIBRAS en la parte inmobiliaria. La reforma en este sentido contribuye diferenciando claramente los vehículos fiduciarios, los mecanismos que se utilizan para emitir muchos valores en el mercado son fideicomisos y el riesgo es que tratándose de instrumentos o títulos fiduciarios pudiera confundirse de qué instrumentos estamos hablando. La reforma en este sentido diferencia claramente lo que es bienes raíces de lo que es capital privado, de lo que es proyectos y de lo que son otros instrumentos que integran diversas acciones para efectos de inversión como lo

son los títulos referenciados a títulos accionarios. Con esta reforma, los tomadores de estos papeles sabrán exactamente qué están incorporando en sus portafolios y los términos en los que los están haciendo.

Recientemente el mercado accionario ha logrado reactivar las actividades de financiamiento y paulatinamente ha incorporado a nuevos jugadores y nuevos participantes en el mercado. En el último año se han incorporado al mercado accionario, mediante emisiones bursátiles, empresas importantes que no estaban en el mercado como Alpec, Enova y Sanborn's, que regresa al mercado. También empresas de menor tamaño como Crédito Real, Quálitas y Vesta, que abren oportunidades a jugadores que tradicionalmente veían muy difícil y muy lejana la posibilidad de participar en los mercados en la obtención de capital, a hacerlo de manera eficiente el día de hoy. La mejor prueba de que el mercado está funcionando son estas operaciones donde los emisores obtienen recursos de capital.

El certificado de capital de desarrollo ha contribuido a trasladar los beneficios del mercado a empresas de menor tamaño. Empresas que difícilmente podrían participar en el mercado accionario, pero que a través de estos fondos especializados en la canalización de recursos de capital, es posible que empresas pequeñas se fortalezcan en su capital e incorporen prácticas de gestión y de manejo mucho más eficientes que les permitan consolidarse como empresas que ofrezcan cada vez más oportunidades de empleo y productividad en el país. Éste es uno de los instrumentos que se están diferenciando a través de estas definiciones nuevas de los instrumentos de tipo fiduciario.

Los certificados de capital de desarrollo han tenido muy buena aceptación, se han hecho colocaciones por casi 60 mil millones de pesos y hay recursos que se han levantado con fines muy específicos, porque las disciplinas del mercado establecen que quien levanta recursos del mercado tiene que decir para qué lo va a utilizar.

En la actualidad hay 13 mil 600 millones de pesos de recursos que se han obtenido para canalizar a las empresas pequeñas. Se han levantado 20 mil 600 millones de pesos para desarrollos inmobiliarios, 14 mil 500 para proyectos de infraestructura; cinco mil 300 para proyectos de energía y cinco mil 400 para otros activos financieros. Son recursos que van a llegar a la actividad productiva y a los proyectos.

Las FIBRAS son un instrumento que se creó hace no mucho tiempo en el mercado y que permite, igual que colocar a empresas, colocar a inmuebles y replicar en el mercado de valores con una inversión inmobiliaria, con la ventaja de que los inversionistas pueden incorporar sus carteras de inmuebles, entendidos como valores colocados en el mercado, pero también tenemos a los desarrolladores de inmuebles invirtiendo más en el desarrollo de nuevos

proyectos inmobiliarios en vez de tener comprometido todo su capital en inmuebles en los que están ellos totalmente invertidos. De esta manera se puede darle mucho mayor vigor al desarrollo del sector inmobiliario. Cabe señalar que las FIBRAS han tenido una muy buena respuesta del mercado y han sido muy bien aceptado por los inversionistas.

El mercado no solamente financia capital, también financia deuda y este segmento ha sido también muy vigoroso. Año con año el mercado de deuda ha venido contribuyendo de manera muy importante con financiamiento de empresas privadas. Estas colocaciones son de empresas y entidades distintas al sector público federal; estamos hablando de empresas del sector privado, de fideicomisos, de paraestatales y estados y municipios y el mercado ha sido un vehículo que ha apoyado las necesidades de obtención de financiamiento para inversión productiva en estos sectores. La reforma también apunta a seguir profundizando esta contribución.

Ha sido preocupación de la bolsa el subir más empresas como emisoras del mercado accionario, así como lograr que sean empresas de menor tamaño. En ese sentido se han instrumentado una serie de iniciativas que tienen como objetivo facilitar el acceso de estos jugadores, adecuando los modelos de operación y de acceso a empresas de menor tamaño, ayudarles a tener una buena liquidez y una buena formación de precios a través de una figura llamada “formador de mercado”. Se pretende lograr que estas empresas sean cubiertas por analistas y tener información suficiente que fundamente las decisiones de inversión sobre empresas de menor tamaño.

Se han desarrollado junto con el gobierno federal algunos programas que han sido muy exitosos, que permiten a empresas de menor tamaño financiar su institucionalización, sus procesos de emisión de información, su estructura de gobierno interno, cómo integran su consejo de administración, cómo adoptan las prácticas contables establecidas para todas las empresas del país y en particular para el mercado y tenemos ahí ya cerca de 20 empresas invirtiendo en su proceso de transformación institucional y con la perspectiva de acudir al mercado de deuda. Las reformas y la flexibilización que se propone en materia de la sociedad anónima promotora de inversión, podrá hacer posible tener un mercado específico para empresas de menor tamaño. Habrá que trabajar, por supuesto, en su instrumentación.

Por otro lado, existe un segmento que permite a los inversionistas nacionales integrar en México valores internacionales de muy alta calidad. Este es un segmento llamado “mercado global” o “sistema internacional de cotizaciones”. Con las medidas que se han tomado en materia de prácticas de comercialización de productos, la propuesta de flexibilizar la participación de inversionistas de este segmento va a ser positiva para todo el mercado.

A manera de síntesis, en los últimos años se han invertido mucho tiempo y recursos en crear un mercado fuerte, con estándares internacionales, con tecnología de punta. El activo estratégico más importante en las infraestructuras de la Bolsa, además del sector humano, es sin duda la tecnología. Y se han tenido que hacer importantes inversiones tecnológicas porque la automatización de la negociación es enorme. Hoy tenemos tecnología e infraestructuras que cubren con las necesidades y con los mejores estándares a nivel internacional. La bolsa es una institución que está en capacidad de seguir atendiendo los retos de un mercado más profundo, con más empresas y con más inversionistas. La bolsa está comprometida con las autoridades financieras a seguir profundizando en la construcción del mercado a las empresas.

Desde el punto de vista de la Bolsa Mexicana de Valores la reforma es muy positiva, por ejemplo, la posibilidad de que la bolsa pueda establecer vínculos de operación directos con mercados internacionales; tenemos la visión y la intención de poder generar mercados regionales hacia Latinoamérica, no a través de fusiones de empresas, pero sí a través de vínculos que permitan dirigir las inversiones y el interés de inversión entre nuestros mercados de manera directa. A veces se puede invertir más fácil en valores mexicanos o peruanos o colombianos en Nueva York que directamente dentro de esos mercados. Los mecanismos de ruteo de esta iniciativa ayudarán a establecer estos vínculos y a fortalecer los mercados en sus procesos de liquidación y de financiamiento. Ahí se tiene que complementar quizá una parte solamente relativa a los procesos de intermediación.

La bolsa ve pertinente y positiva la reforma, y está comprometida con su instrumentación y aprovechamiento pleno para los beneficios de lograr diversificar y profundizar el financiamiento, el acceso de más empresas al capital y por supuesto a la eficiencia con la cual nuestros inversionistas institucionales y sus clientes puedan tener la tranquilidad y la flexibilidad de tener portafolios muy bien manejados a través de los mercados.

Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB)

José Méndez Fabre

Las sociedades de inversión, también conocidas como fondos de inversión, surgieron como un mecanismo de ahorro con el propósito de facilitar la participación de pequeños y medianos inversionistas en el mercado de valores de una manera accesible y eficiente. Cuentan con un marco regulatorio que tiene como finalidad la protección de los intereses de dichos inversionistas.

La estructura jurídica de las sociedades de inversión se incorporó en México en la ley que se estableció en el Régimen de Sociedades de Inversión, en 1950. Además, contribuyen al crecimiento y fortalecimiento del mercado de valores participando en el financiamiento de diferentes tipos de emisores, empresas públicas y privadas, gobiernos federales, estatales y municipales, lo que permite impulsar la expansión de la economía y por ende el bienestar de la población.

En los últimos 10 años las sociedades de inversión en México han evolucionado de manera muy favorable, lo que se ve reflejado en el crecimiento de los activos netos, que pasaron del 4.7 por ciento al 10.4 por ciento del producto interno bruto, en conjunto con las Siefores. Se está llegando al 25 por ciento del PIB, comparado con hace 12 años, cuando llegamos al 5.6 por ciento. Sin duda falta mucho por hacer, pero estamos convencidos que con movimientos, con flexibilidad, como lo está haciendo la reforma, podremos crecer mucho más rápido de lo que lo hemos hecho.

Los fondos de inversión tienen como objetivo reunir las aportaciones de miles de inversionistas, las cuales se emplean para la compra y venta de valores que forman un portafolio común, contribuyendo al fortalecimiento y descentralización del mercado de valores. Un acceso del pequeño y mediano inversionista a través de las sociedades de inversión, diversifica sus inversiones así como también los riesgos que toman, y se convierten en un participante del mercado de valores sin importar el monto. Los fondos de inversión cuentan con carteras de valores o portafolios de inversión que son administrados a través de un manejo profesional de especialistas; y los inversionistas pueden obtener y evaluar la información financiera sobre los fondos en los que los invierten.

Si bien, comparado con otros países todavía nos quedamos muy cortos, pasamos de tener hace algunos años 162 mil a un millón 598 mil millones de pesos en activos netos. Estamos hablando del 10 por ciento del PIB. En relación a los clientes, tuvimos un crecimiento en el

2004-2005, muy importante, y tenemos ahora cerca de 2 millones 225 mil clientes. Este es un crecimiento del 12.7 por ciento en promedio.

Existe una iniciativa en conjunto con la Secretaría de Hacienda, Banco de México y con la Comisión, de la creación de un comité mixto para el desarrollo del mercado de valores. El propósito es poder llevar los ahorros de los mexicanos a las sociedades de inversión.

El número de fondos ha crecido de forma importante, aunque desde luego hay otros países que tienen más. A través de nuestro mercado ya estamos atrayendo fondos internacionales para que los inversionistas en México puedan acceder a más portfolios. Los fondos han crecido de una forma importante, 313 nuevos fondos y llegamos a 561 actualmente.

¿En dónde está invertida la cartera? Los activos están invertidos en instrumentos de deuda, 61 por ciento; en renta variable 19 por ciento, y el 2.3 por ciento en instrumentos internacionales. Algo muy importante es que el 93 por ciento está invertido con valores que están calificados como triple A. Esto nos da una idea de lo seguro que son estos instrumentos.

La Reforma Financiera flexibiliza el régimen y mejora diversas figuras aplicables al sector. Asimismo, va a disminuir en forma importante los costos y permitirá un mayor número de inversionistas que puedan acudir al mercado. Dentro de los aspectos más relevantes también se incluyen el cambio de terminología de sociedades de inversión a fondos de inversión, es un tema legal importante. La administración de carteras por cuentas de terceros permite también que haya fusiones y decisiones de manera más eficiente. Este tema es muy importante porque cuando hemos visto que hay problemas de liquidez no nada más en México, sino en otros países, y no se pueden escindir los activos que en un momento dado tienen problemas de liquidez, no lo podíamos hacer en forma eficiente. Con la reforma lo vamos a poder hacer de forma eficiente. Esto es un tema bastante importante. También desaparece el Consejo de Administración de Fondos porque no asemeja a una empresa y esto también le da un manejo muy ágil. Por último, elimina el registro en la Bolsa así como el depósito de las acciones de los fondos en el Indeval.

La AMIB tiene algunas observaciones que consideramos importantes:

La primera es que la reforma no contempla la incorporación de la actividad fiduciaria y consideramos que de incorporarla, beneficiaría al sistema financiero mexicano en general y a los inversionistas en lo particular, ya que podría tener todos los servicios en una misma entidad. La clientela contaría con alternativas adicionales al ampliar la gama de intermediarios que ofrecen este servicio, lo que redundaría en el incremento de posibilidades de inversión y mayor competencia. La mayoría de las entidades financieras ya cuentan con la posibilidad de

actuar como fiduciarios en contratos relacionados exclusivamente con la actividad que desempeñan, es importante destacar que lo que haríamos o lo que estaríamos proponiendo es que sea relacionado con la actividad que desempeñan.

La estructura del fideicomiso facilitaría la atención del inversionista, porque la operadora es quien tiene la experiencia y conocimiento en el manejo de los portafolios de inversión. El inversionista trataría sólo con una entidad financiera para efectos de inversión y diversificación de su cartera, lo que contribuiría al objetivo de la reforma. Esto es mayor competencia, acceso a servicios financieros y menores costos. Desde el punto de vista operativo, se dará la transparencia que requieren los inversionistas institucionales en sus operaciones al proporcionar este servicio a través de esta actividad fiduciaria.

Otra observación es que la propuesta de reforma contempla es un modelo de distribución más amplio, por lo que es indispensable que para su implementación no se genere un riesgo reputacional y operativo. La iniciativa establece que las operadoras no pueden negarse a atender órdenes de compra o venta de cualquiera distribuidora de fondos. Sugerimos que esto fuera viable siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos mínimos para la distribución.

Lo anterior es indispensable porque, previo a la atención de cualquier orden de un distribuidor, debe cumplirse con estándares mínimos de prestación de servicios, ya que es la culminación de un proceso de revisión de las capacidades del distribuidor, que incluye los controles y procesos internos, los que deben ser compatibles con los estándares y sistemas de la operadora, lo cual permitiría una adecuada gestión de la operación y sobre todo entrar a temas como podrían ser horarios, liquidaciones, temas de lavado de dinero, etcétera. Es importante trabajar con la autoridad en la instrumentación y el alcance de este tema.

En relación a la reforma a la Ley de Mercados de Valores, estamos de acuerdo con la reforma con el objetivo de hacer más eficiente la operación, buscando mayor celeridad en los procesos de emisión en un marco de certeza y seguridad jurídica, mejorando la dinámica de funcionamiento de las entidades que lo integran.

Vemos puntos muy importantes que se incluyen, como es que las ofertas públicas están dirigidas a ciertas clases de inversionistas, modificar el plazo de conversión de la Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil (SAPIB) a Sociedad Anónima Bursátil (SAB) a 10 años e introduce un mínimo de 250 millones de UDIS como la medida para la transformación a una sociedad anónima bursátil.

La reforma incorpora características mínimas para certificados bursátiles fiduciarios según el tipo de inversión que efectúen, ya sea indizados, de desarrollo, inmobiliarios, dotando a los participantes en estas emisiones de responsabilidades y derechos, tal y como se tratara de una sociedad anónima bursátil. La iniciativa también elimina la restricción a la adquisición exclusiva de inversionistas institucionales o calificados de valores, negociados en el sistema internacional de cotizaciones, reduce las asimetrías regulatorias de las instituciones de crédito y casas de bolsa; adecua el límite de participación accionaria en las instituciones para el depósito de valores respecto de su capital y elimina que cada accionista sólo pueda ser propietario de una acción.

La reforma que prevé que cualquier clase de oferta realizada por una emisora fuera del territorio nacional deba ser notificada a la Comisión, así como que los títulos opcionales puedan tener subyacentes idénticos a los que hoy se utilizan para instrumentos financieros derivados, ampliando por tanto la gama de valores.

Dentro de las observaciones que tenemos, consideramos que la reforma debería ampliar la posibilidad de que los sistemas para facilitar operaciones con valores puedan otorgar servicios directamente a inversionistas institucionales, nacionales y extranjeros, sin necesidad de pasar por una casa de bolsa o un banco. Consideramos necesario en este punto hacer algunas precisiones. Primero, sólo deben de aplicar al mercado de deuda y derivados, y segundo, al permitir la participación directa de inversionistas institucionales, nacionales y extranjeros, se debería precisar que las operaciones que se lleven a cabo sólo puedan perfeccionarse en la modalidad cliente-intermediario, intermediario-cliente. Esto es a través de bancos de trabajo nacionales y no permitir la operación cliente-cliente. Desde la perspectiva regulatoria sentimos que es mucho mejor que exista una institución financiera supervisada y regulada de por medio en este tipo de operaciones.

Por último, respecto de los delitos y sanciones, preocupa al gremio el incremento desproporcionado de los montos de las multas y consideramos relevantes que además de los programas de autocorrección, el proyecto incluya programas de regularización, a fin de mitigar las sanciones, siempre que no se trate de faltas catalogadas como graves.

En resumen, consideramos que las iniciativas de reforma a la Ley de Sociedades de Inversión y a la Ley del Mercado de Valores dentro de esta Reforma Financiera contienen múltiples aspectos muy positivos y convergen con los compromisos plasmados en el Pacto por México, que habrá de traducirse en mayor inclusión financiera y en una plataforma más robusta, para que nuestro mercado de valores genere mayor financiamiento, con costos competitivos y mejorando la productividad, en ramos como el de infraestructura y para los grandes proyectos del sector privado y de los gobiernos federal, estatales y municipales.

Hemos señalado algunos aspectos que podrían mejorarse, pero sobre todo nos gustaría dejar un mensaje: que no todo el esfuerzo debe concentrarse exclusivamente en el crédito bancario. En otras latitudes, principalmente en los países avanzados, el tamaño y profundidad que tienen los mercados de valores representa una palanca fundamental para los principales proyectos nacionales, para empresas medianas y grandes, tanto del sector público como del sector privado. Asimismo, es el mejor mecanismo para conformar y administrar eficientemente el patrimonio de las familias y empresas, democratizando el capital de las mismas.

No debemos soslayar que hoy en día las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, las Siefores, las sociedades de inversión administran los recursos de millones de trabajadores e inversionistas, que de esta manera participan en el mercado bursátil, siendo accionistas o inversionistas; por lo que se trata de un vehículo al que debemos cultivar, promover y proteger por todas las aristas, regulatoria, fiscal y operativa, con mecanismos de mercado siempre equitativos. El referente de un mercado con acceso para amplios sectores, tal y como ocurre en otros países es a lo que debemos aspirar, por lo que es preciso abordar estos asuntos con un enfoque promotor para que en los próximos años el mercado bursátil adquiera la dimensión que le corresponde, acorde con la escala de la economía nacional. Con las fórmulas adecuadas el mercado de valores puede ser un motor fundamental para el desarrollo y el crecimiento económico que todos los sectores de la sociedad estamos empeñados en alcanzar para México.

Asociación de Almacenes Generales de Depósito (AAGEDE)

Raúl Alberto Millán Flores

La Asociación de Almacenes Generales de Depósito se constituyó el 23 de septiembre de 2004, tenemos por objeto representar los intereses del sector almacenador, así como coadyuvar con la autoridad en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Nuestra asociación está conformada por 19 almacenes generales de depósito, 14 de ellos participan hoy activamente en nuestra asociación.

En términos generales podría decir que la asociación agrupa prácticamente a la totalidad del sector almacenador en este país. Aquí están las empresas que hoy en día participan activamente en nuestra asociación.

Aquí les presentamos algunos datos relevantes acerca de la participación económica que tiene nuestro sector, particularmente en el sector agropecuario. El 90 por ciento de las cosechas en México se comercializan a través de certificados de depósito. Tenemos activos por más de 10 mil millones de pesos. Capitales contables por más de 3 mil millones de pesos y este dato es importante, todas éstas son cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Tenemos una certificación a diciembre de 2012 y que éste es un promedio anual en la emisión de certificados de depósito por encima de los 52 mil millones de pesos. En la actualidad hemos desarrollado un esquema de autorregulación a través de la asociación, todo esto derivado de una serie de situaciones que se han venido presentando en el pasado con motivo de un intento de desregulación del sector, de la preocupación que ha tenido la Banca de Desarrollo, la Banca Comercial, el FIRA, la Financiera Rural en términos generales respecto de la seguridad que ofrecen estos títulos de crédito y la operación que lleva a cabo el almacén general de depósito.

Esta cifra es una cifra a mayo de 2013, extraída de un sistema diseñado por la propia asociación, que refleja una emisión en certificados de depósito negociables de 7 mil 334 certificados, con un valor de 31 mil 626 millones de pesos. Estos certificados de depósito se emitieron en 21 bodegas propias y en 965 bodegas habilitadas a nivel nacional. En toda la república tenemos en total este número de instalaciones que asciende a 986.

En los últimos años hemos estado enfrentando un proceso de desregulación del sector. Se han presentado distintas iniciativas, dos de ellas se encuentran el día de hoy en forma de minuta en el Senado de la República.

En cuanto a la Reforma Financiera presentada el 8 de mayo pasado, por el licenciado Enrique Peña Nieto, presidente de la república, ya sostuvimos nosotros algunas reuniones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En términos generales vemos una Reforma Financiera positiva para nuestro sector, mantiene la regulación de los almacenes generales de depósito. Tenemos observaciones muy puntuales, que ya hemos incluso platicado con la propia Secretaría, que son básicamente puntos que afectan a la operación en el día a día de nuestro sector. Tenemos tres puntos que hemos considerado relevantes y tal vez preocupantes y así lo manifestamos a los funcionarios de la Secretaría, el tema de los bodegueros habilitados hoy en día es un problema serio para nuestro sector.

Nosotros hacemos una habilitación de instalaciones en propiedad de nuestros clientes, a quienes designamos como bodegueros habilitados. En muchas ocasiones nos hemos encontrado con el faltante de mercancías que le imputa directamente la responsabilidad a este bodeguero habilitado y que en términos de ley ha sido muy complicado el poder implementar medidas legales, así estos bodegueros habilitados que tienen la responsabilidad del inventario, y que es un inventario que constituye una garantía para los propios bancos, tanto para la banca comercial como para la banca de desarrollo, particularmente el Fira es uno de los principales fondeadores de nuestros certificados de depósito.

De hecho, el esquema de almacén seguro que hemos diseñado es un esquema de autorregulación que se diseñó en consenso con la banca comercial a través de la Asociación de Bancos de México, y en forma muy particular, con el Fira y la participación de la Financiera Rural.

De hecho, el Fira participa en este esquema de autorregulación en el comité que hemos creado para vigilar este esquema de autorregulación que se hace a través de una plataforma mínima, bajo la cual deben operar todos nuestros almacenes generales de depósito adheridos a este esquema.

El esquema es vigilado a través de unos auditores externos que están, obviamente seleccionados bajo una serie de parámetros y de características dispuestas por la asociación y

que se discutieron en su momento con el Fira, quien las aceptó. Hoy en día el Fira participa en ese proceso de selección de los auditores, y bueno, el esquema ha tenido una gran aceptación tanto en la propia banca comercial, en la banca de desarrollo entendemos y creemos que las autoridades lo han visto también como un esquema bueno, un esquema que fortalece la operación del almacén general de depósito y que, por supuesto, le viene a dar mucha mayor seguridad a nuestra operación y sobre todo, a la emisión de los certificados de depósito, que repito, para el sector agropecuario son el medio de financiamiento y de comercialización del 90 por ciento de las cosechas, aproximadamente, en este país.

El otro punto que nos preocupan, que nos generan ciertas dudas, es el de un sistema de información de productos agropecuarios, que se crea en términos del Artículo 22 Bis de la Reforma Financiera y que quedaría a cargo de la Secretaría de Agricultura.

Este sistema, entendemos que lo que busca es encontrar o tener información fresca que ofrecerle al mercado y que deriva de los inventarios que son almacenados en nuestras bodegas propias y en nuestras bodegas habilitadas y que están amparados por los certificados de depósito.

En principio hemos considerado que bueno, esto nos puede generar costos adicionales en la operación, que terminamos de alguna manera, los debemos repercutir en alguno de nuestros clientes, porque los costos de almacenaje que cobramos son muy bajos.

En términos del proyecto de autorregulación de almacén seguro, desarrollamos nosotros como asociación un sistema a través del cual tenemos un control, un estricto control de la totalidad de las instalaciones que tenemos habilitadas a nivel nacional.

De hecho, si hoy en día consultamos este sistema, nos podremos dar cuenta que a nivel nacional tenemos novecientas y tantas bodegas habilitadas, probablemente ese dato cambia en el tiempo, cambia en el día a día. Hoy posiblemente haya en lugar de 900 tal vez 800 o mil 200, no lo sabemos.

Pero el sistema nos da la oportunidad de saber exactamente cuántas bodegas habilitadas tenemos al día de hoy, en dónde tenemos esas bodegas habilitadas, exactamente en qué estado, en qué municipio, y con eso podemos tener conocimiento de la infraestructura que a nivel nacional tenemos como almacenes generales de depósito para la guarda, custodia y conservación de todos los productos agropecuarios.

Paralelamente en este sistema nosotros asociamos a cada una de las bodegas habilitadas el certificado de depósito que estamos emitiendo por la mercancía que está en nuestras instalaciones. Entonces, aquí podemos ligar el inventario fácilmente con el local habilitado que tenemos en cualquiera de los municipios, en cualquiera de los estados de la república; podemos conocer la capacidad instalada y la ocupada de todos estos locales habilitados.

El sistema funciona de manera muy eficiente porque a través de este es que los auditores externos acceden al sistema, conocen la información que se está generando en ese momento para con ello poder practicarle una auditoría de campo al almacén general de depósito y hacer un cruce de los inventarios físicos que tenemos, contra los títulos de crédito que tenemos emitidos, que son los certificados de depósito que están amparando esa mercancía y que normalmente están amparando una garantía prendaria a favor del tenedor del certificado de depósito.

Nosotros lo único que sugerimos en este caso o que ofrecemos como asociación es poner a disposición de las autoridades correspondientes este sistema de información, que consideramos muy eficiente, que ya lo hemos comentado incluso con la Secretaría de Hacienda, lo hemos comentado con Aserca, lo hemos comentado con la Secretaría de Economía, está a su disposición, les podemos dar un enlace.

Consideramos que no es necesario crear todo un sistema nuevo, toda una infraestructura nueva de información cuando la infraestructura hoy en día ya se tiene y que funciona de manera muy eficiente. Repito, muy eficiente porque el almacén general de depósito que no dé de alta en este sistema toda la información que se está generando, al momento de enfrentar una visita del auditor externo seguramente sus inventarios no van a cuadrar, sus instalaciones no estarán en los lugares en los que deben estar en términos informáticos, y eso los hace perder el uso del distintivo del almacén seguro.

Este uso del distintivo del almacén seguro afortunadamente la banca en términos generales ya lo está considerando como un requisito para el descuento de certificados de depósito. Entonces, estamos muy comprometidos con este tema de autorregulación y muy comprometidos en poder proporcionar una información que hoy en día procesamos de manera muy eficiente, y que ahí está a su disposición, y que puede permitir la toma de decisiones de todos los participantes y de todos los actores en el mercado.

El otro tema que nos preocupa es el Registro Único de Certificados, Almacenes y Mercancías (RUCAM) que está dispuesto también en el Artículo 22 Bis 6 al Artículo 22 Bis 11 de la Reforma Financiera. Este registro, para efectos prácticos, se le ha denominado el RUCAM, es un registro que nosotros lo vemos como un registro que en el pasado se trató de introducir a los

almacenes generales de depósito con motivo de la desregulación de que estábamos siendo objetos y el cual nos preocupó en demasía.

¿Por qué nos preocupa? Porque hoy en día el certificado de depósito es un título de crédito que está regulado por la Ley General de Títulos de Operaciones de Crédito, que tiene autonomía propia, que circula a base del endoso. El certificado de depósito puede tener en su vida, una cantidad de endosos. Los certificados de depósito muchas veces que emitimos en una instalación en el estado de Sinaloa están siendo descontados y están siendo tomados en bancos sudafricanos. El certificado de depósito hoy en día puede estar aquí y mañana puede estar en Sudáfrica, por poner un ejemplo.

Nos preocupa el modo operativo de este registro. Nos preocupa el hecho de que la inscripción de estos títulos de crédito limite esa circulación que hoy en día tienen. Nos preocupa que este registro nos genere una serie de costos a nosotros como emisores del título y a los tomadores de los certificados de depósito, a los endosatarios del título, los productores que son los tenedores de estos títulos y que van y los descuentan en los bancos.

Nada más como antecedente quiero citar una opinión que hay, que existe en relación a este registro, no estamos muy ciertos si está estructurado en los términos en que estaba estructurado antes o en los términos en los que lo estructura hoy en día la Reforma Financiera; pero hay una opinión jurídica de la Consejería Jurídica de la Administración Federal anterior en la que establece una serie de argumentos técnicos en relación a este registro único de certificados.

Les pediríamos en relación a este tema que se considerara; no estaríamos en contra de que un registro como este pudiera operar en beneficio de la utilización del certificado de depósito; sin embargo sí estaríamos en contra de que este registro pudiera limitar la circulación de los certificados de depósito y sobre todo que revelara información acerca de los inventarios de cada uno de nuestros clientes, porque los clientes no quieren en muchas ocasiones revelar quién es el propietario de los inventarios.

Nosotros tenemos información consolidada de todos sus inventarios, está a su disposición en términos del sistema que tenemos hoy en día instrumentado y que, reitero, está a disposición de todos ustedes.

Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA)

Juan Carlos Sierra

Primero, se ubica un marco macroeconómico donde se reconoce lo siguiente: el principal fondeador en México no es el sistema financiero mexicano, es el proveedor con casi el 75 por ciento del producto interno bruto en México.

¿Pero quiénes son los proveedores en México? La respuesta es la micro, pequeña y mediana empresa en el país, que son más del 95 por ciento de las empresas en México que ofrecen el 74 por ciento del empleo nacional y que contribuyen con alrededor del 52 por ciento del producto interno bruto nacional. Esas cifras no son cuestionables.

Segundo, el 25 por ciento del financiamiento lo ofrece el sistema financiero mexicano. En términos de competencia internacional, todavía hay mucho por hacer si comparamos los financiamientos e instrumentos que ofrecen los bancos internacionales privados y de desarrollo a pequeña y mediana empresa de su país, para desarrollarse y venir a competir en México; y, que a las empresas mexicanas, nos dejan en una posición de desventaja por el costo financiero que nosotros recibimos en México.

Un ejemplo, FW y Pico de España, tienen programas de financiamiento para poder internacionalizar a la micro, pequeña y mediana empresa de sus países como Alemania y España, con tasas que van del tres por ciento anual fija. Pero además lo importante no solamente son los precios, también los plazos. Los plazos son importantes en este caso para poder fondear a los empresarios.

Los mexicanos no accedemos a tasas de esos niveles, y menos a plazos de 10 a 15 años para pagar. Comparativamente y para tener una referencia, el financiamiento con respecto al PIB en Colombia, es de alrededor del 44 por ciento; en Brasil, 57 por ciento; en Chile del 86 por ciento, con cifras promedio del periodo 2007-2011.

Entonces viene la primera reflexión: ¿deberá seguir siendo el proveedor de la Mipyme en México, la principal fuente fondeadora, aparte de dedicarse a producir?

La respuesta es no, la razón fundamental es que si queremos ser competitivos productivamente nos debemos dedicar a lo propio, es decir, a producir. Porque nuestro negocio es productivo, no es financiero y a eso es a lo que nos queremos ceñir; queremos innovar. Nos han mandado ese mensaje. Entonces dediquemos el tiempo para innovar, pero

nos desvían de la atención productiva los actos y las gestiones que tenemos que hacer para conseguir recursos financieros en el sistema financiero mexicano.

Un punto importante en la Reforma Financiera es que debe permitir, en su contexto jurídico para los próximos 10 años, pasar de ser la micro, pequeña y mediana, no solamente el proveedor y el principal fondeador y planta productiva del país, sino debe de ser la planta productiva competitiva y un fondeador de menor importancia.

¿Cómo podemos y debemos resolver esta situación? La respuesta se ve parcialmente en el impulso de los planteamientos de la Reforma Financiera en lo que compete a estimular mayor crédito de la banca privada y de la banca de desarrollo, así como la participación en mayor medida de intermediarios financieros no bancarios.

El mapa financiero en México cambió gracias a una reforma que se hizo en 2006. Alrededor de 500 instituciones financieras eran el mapa del sector financiero antes del 18 de julio de 2006; después de esa reforma que se aprobó, hoy en el mapa del sector financiero son más de 5 mil instituciones financieras bancarias y no bancarias y diversas.

Pero se tiene que fortalecer a todo el sistema financiero en su conjunto. No se trata de que las instituciones financieras y el sistema financiero mexicano compitan entre ellos por el 25 por ciento. El pastel es demasiado grande para competir por el 25 por ciento solamente, cuando hay 75 por ciento no atendido del producto interno bruto en México y que hoy por hoy lo atiende el proveedor.

Bajo esta premisa, debemos reconocer que las empresas en otros países tienen más fuentes alternativas de financiamiento como el mercado de valores, por el lado de la demanda, y mejores alternativas de inversión por el lado de la oferta.

De lado de los industriales mexicanos, se cumplen las obligaciones y se aportan los recursos para los fondos de ahorro de los trabajadores. Sin embargo, se tiene la parte de lo que es la demanda de recursos que se necesitan del sistema financiero mexicano. Por lo tanto, dando profundidad a este tema de oferta y demanda, desde el punto de vista del lado de la oferta, número uno, se observa que en la Reforma Financiera, hay un gran esfuerzo, lo reconocemos, por modificar la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, entre otros, a fin de dar mayor facilidad a la constitución, denominación, operación y regulación de transparencia al régimen de inversión en México.

No obstante lo anterior, se debe de reconocer que el régimen de inversión vigente autoriza clases de activos y límites de inversión precisos: por riesgo de mercado, por riesgo de emisor y/o contraparte. Sin embargo la concentración de instrumentos emitidos por el gobierno federal sigue siendo importante en un poco más del 50 por ciento.

La cartera de las Siefores tiene sólo el 17.6 por ciento en inversiones privadas nacionales, principalmente en corporativos triple A. En México, en términos de empresas, estamos cuatro o cinco millones de pesos por arriba. Eso significa que hay un gran potencial para poder buscar mecanismos, reformas, programas que acerquen a las empresas a esos mercados.

Además, en operaciones estructuradas, así como en términos de lo que son plazos que van de 7 a 12 años promedio y cuyos montos ascienden, cifras más, cifras menos, a 600 mil millones de pesos, al cierre de 2012, el monto en la administración que tienen las Siefores al cierre de 2012, representan una cifra muy cercana a dos billones de pesos.

En CANACINTRA más o menos se ha estimado, del lado de la demanda, que se necesita, tan solo como piso para poder cubrir necesidades de corto plazo, mediano y largo plazo, alrededor de 75 mil millones de pesos.

¿Quieren que seamos competitivos la micro, pequeña y mediana empresa? Pónganos en la mesa los instrumentos, los mecanismos, además de la Reforma Financiera, y estamos dispuestos con mucho gusto a contribuir con la planta productiva, y no solamente a invertir en el corto plazo, sino también en el mediano y largo plazo.

Hago una acotación simple y muy sencilla. Se tienen industriales que tienen maquinaria y equipo, que todavía sigue funcionando, pero que data de 1960 a 1970, que requiere mucha mano de obra, y que ante la competencia internacional que está aquí en México, se salen del mercado por los costos y precios, no solamente productivos, no solamente en energía, no solamente financieros, sino además de tecnología.

El mercado de valores debe jugar ya en México un papel más relevante para que los industriales afiliados a CANACINTRA puedan acceder a la oferta de recursos que están en el régimen de inversión y que se están acumulando, qué bueno pero hay que hacer el vínculo. Hay que conectar oferta con demanda. Se necesitan mecanismos, instrumentos que nos permitan precisamente que esos recursos se vuelvan más atractivos para financiar al mercado de valores, a la planta productiva del país, pero que para las PYMES no sea tan difícil de acceder, como hoy lo está siendo.

Llevar una empresa que en promedio tanga entre 5 y 10 millones, para prepararlas y llevarlas al mercado, con gobierno corporativo, con calificaciones, con profesionalización, con plataforma tecnológica para poder proporcionar información permanente y transparente a los sistemas, no es fácil. Existe una figura que se llama Sapic que da tres años para convertirse, tampoco el tiempo es suficiente para este caso.

En los mercados internacionales, hay grandes empresas y hay MIPYMES, que buscan cumplir poco a poco las reglas que exige el mercado de valores, pero que lleva su tiempo para dar pleno cumplimiento.

Sin embargo, las PYMES internacionales sí les permiten participar en el mercado de valores con menos requisitos. Ver por ejemplo, el mercado en Londres, el mercado secundario de Inglaterra donde las PYMES participan es el famoso mercado que se llama OTC, pero hoy la Pyme en México no tiene esa facilidad para acceder a esos mercados de valores.

En este sentido, a las MIPYMES en México las dejan fuera del mercado de valores, y por lo tanto, en condiciones de desventaja competitiva desde el punto de vista financiero. Es decir, el costo financiero sí es relevante en términos de precio, pero también de plazo.

Segunda reflexión. ¿Deberá seguir la Pyme al margen del mercado de valores, posición de CANACINTRA nacional? La respuesta es no. Por lo tanto la Reforma Financiera debe facilitar el acceso a las PYMES al financiamiento del mercado de valores de aquellas empresas e industriales dispuestos a cumplir gradualmente las condiciones que exige el mercado de valores, pero que hoy tengan paulatinamente acceso al mercado secundario, aun cuando se pague por ello.

No se quiere profesionalizar a todos los industriales, los que quieran entrar que se decidan, pero que existan los mecanismos y los productos financieros para que se pueda acceder a ese mercado de valores, en las condiciones que otros en sus países también lo están haciendo.

Además se necesitan más herramientas e instrumentos de mercado que les permita a las PYMES acceder no solamente a los recursos financieros, sino a mayores plazos para invertir en bienes de capital para volverse más competitivos, no solamente a nivel nacional, sino internacional.

En Alemania las PYMES pasan por una situación muy difícil, y varias de ellas están cerrando, tienen maquinaria y equipo con una tecnología muy avanzada. Resulta que ellos están cerrando y están rematando sus maquinarias y equipo, que si nosotros la compráramos nuevas nos costaría fácilmente uno, dos, tres millones de dólares. Si nosotros participamos en esos

remates en Europa nos costaría el 25 por ciento. Qué es lo que sucede, que no tenemos esa fuente de recursos como acceso rápido y oportuno para ir a esas subastas y poder presentar el recurso, comprar y traerlos aquí.

Por lo tanto, la Reforma Financiera debe responder no solamente al acceso, también debe responder a la oportunidad del acceso, a la oportunidad de negocio que se tiene. Se observa que los cambios a la Ley de Mercado de Valores propuestos en la Reforma Financiera son bien intencionados, si los apoyamos pero no son suficientes, ya que requerimos de programas con asignación de recursos para preparar, con asistencia técnica y capacitación a las PYMES en México que así lo demanden, por el camino de la profesionalización para cumplir con los requerimientos que exige el mercado de valores y tener las mismas condiciones que tienen las PYMES internacionales en su país de origen.

Finalmente, se va a apoyar la Reforma Financiera que busque aumentar el nivel de financiamiento y facilite el acceso de las PYMES a los mercados del sistema financiero mexicano en condiciones competitivas.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Jesús de la Fuente Rodríguez

Esta es la tercera generación de reformas al sistema bursátil; la primera, fue en 1975, luego en el 2005, donde se implementaron reformas importantes para establecer nuevas figuras, que no han cuajado, como las sociedades promotoras de inversión, que era uno de los aspectos fundamentales de ese nuevo ordenamiento legal de 2005; por otro lado, la promoción de nuevos instrumentos, como los certificados bursátiles, así como aspectos de derechos de minorías, de gobierno corporativo, de aplicación de principios de lealtad, de diligencia y aspectos de responsabilidades y sanciones.

Ahora, en esta nueva generación de reformas al sector financiero se proponen dos objetivos fundamentales, que son el de dar mayor celeridad a procesos de emisión del mercado de valores, se busca menos información, una colocación más flexible, pero hemos tenido experiencias también donde se ha afectado al gran público inversionista. No podemos negar que se requieran estos instrumentos y al mismo tiempo, fortalecer las funciones de supervisión de las autoridades del sector financiero.

Sin embargo, en este primer objetivo se encuentran una serie de aspectos discrecionales que pueden afectar al mercado. Son varios, no voy a señalar todos, pero sí me voy a referir a uno de ellos. Se va a permitir a las emisoras la colocación de ofertas públicas a ciertas clases de inversionistas. Pero, ¿por qué no señalar a cuáles se refieren esos inversionistas? ¿Por qué dejarlo en una forma muy abierta? Es cierto que se dice que la Comisión podrá regular todos estos aspectos, pero creo que en aras de precisión y de seguridad jurídica, especialmente para el gran inversionista, debe de señalarse a cuáles clases de inversionistas.

Por otro lado, existen otros aspectos que no voy a tocar, pero en el segundo objetivo de la iniciativa se establece en relación a las SAPI, a las Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión, que se busca incorporar a las medianas empresas para que participen en el mercado de valores. Y en la exposición de motivos se dice que una de las causas por las que no se han incorporado es el plazo que se les dio de 3 años. Y ahora la reforma lo que hace es ampliarlo a 10 años.

No es sólo el plazo por el que se puede lograr que participe la mediana empresa, recordemos que las medianas empresas muchas de ellas son negocios familiares que no tienen la cultura de hacer una profesionalización de su actividad con gobiernos corporativos, derechos de minorías, etcétera. De ahí que es muy importante, no solamente acompañar el plazo, sino programas técnicos, los cuales son fundamentales.

Por otro parte, hay exceso de obligaciones legales. Debemos de revisar, porque hay muchas obligaciones legales para estos medianos empresarios, registros complejos, altos costos, falta de ventajas financieras y fiscales. Y por otro lado, se ha quedado la percepción que el mercado de valores, la Bolsa Mexicana de Valores es un mercado elitista para las grandes empresas, 139 empresas.

Es importante impulsar estos cambios en la ley, pero acompañados de otros aspectos que fortalezcan el desarrollo de estos medianos empresarios. Y por otro lado, difundir cuáles son las ventajas que les pueden servir para que les pueda interesar, con base en programas bien estructurados.

Hay varios aspectos interesantes en relación a esto. Es un ordenamiento técnico, que se requieren esos cambios. La supervisión de la Comisión Nacional Bancaria, como principal autoridad del sector financiero, es fundamental.

El hecho de ser el que autoriza, el que regula, el que supervisa, el que sanciona, debe de acompañarse también con la de promoción, en relación especialmente con estos aspectos que son fundamentales en el mercado de valores, pero hay un aspecto también que se ha venido olvidando en esta regulación.

Si buscamos unificar criterios con base en ordenamientos internacionales, con base en lo que ha venido funcionando bien en nuestro país, como ha sido en ciertos aspectos, no en todos, en la Ley de Instituciones de Crédito, hay un Artículo que establece la obligación de guardar el secreto bancario en el 117 y se establece cuáles son las autoridades que pueden solicitar información sin que se viole este secreto.

Sin embargo, si ustedes observan en la Ley del Mercado de Valores dos Artículos, el 192 y el 295, se omite y simplemente se señala a algunas autoridades que pueden solicitar, los depositantes, los titulares, etcétera, pero no se lleva la misma técnica que se llevó para el caso del secreto bancario en el 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, ¿por qué? Porque los asusta pensar poner en una ley a todas las autoridades que tienen acceso e información sobre el sector financiero, cuando sí se justifica plenamente, con candados que establece la propia ley.

Y se deja en la Ley del Mercado de Valores a que lo interprete la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las facultades de interpretación que tiene, que le dan las diferentes leyes especiales del sector financiero.

¿Pero qué acaso la Secretaría de Hacienda muchas veces, en algunos aspectos, no lo interpreta, de que no se puede porque no conviene? Por eso, en aras de la transparencia, de la seguridad jurídica, es necesario, también regular el secreto bursátil en los términos más o menos que se maneja en la Ley de Instituciones de Crédito y no asustarnos porque se enumera quién puede solicitarlo. Eso le da mayor transparencia y seguridad jurídica tanto al inversionista como a los que participan en este sector.

Por otro lado, hay algo también que nos preocupa y que en el proyecto del Artículo 368 del proyecto se establece la prohibición de difusión de información falsa o que induzca a error salvo prueba en contrario, cuando en algún prospecto de colocación se haya omitido, ya sea total o parcialmente información relevante por parte de diversas instituciones, asesores, etcétera. Y nombran también, en esta responsabilidad, a las instituciones calificadoras de valores en el ámbito de su competencia.

En este sentido, también las calificadoras de valores están obligadas a cumplir con esta prohibición de difusión de información falsa o que induzca a error. Sin embargo, en la Ley del Mercado de Valores, en el Artículo 383 Bis del proyecto, se dice, serán sancionados con prisión de 5 a 10 años los directivos, funcionarios, empleados y apoderados para celebrar operaciones con el público, de los intermediarios del mercado de valores o asesores en inversión, que por sí o a través de interposita persona proporcionen información falsa o que induzcan al error. Sin embargo no se menciona a las calificadoras. Sí se les prohíbe, se les puede sancionar administrativamente, pero las calificadoras no se les tipifica su conducta como un delito bursátil. Me pregunto por qué, por qué razón. Dicen ellos: son simples opiniones y, el que quiera, es su problema por qué me hicieron caso.

Ya hemos visto que parte de la crisis mundial financiera fue debido a parte de la indebida actuación de las calificadoras de valores. Y qué, vamos a dejar pasar esta oportunidad para también establecer y ser congruentes con lo que establecemos de prohibición y con que debemos establecer en la sanción, no solamente para unos, sino también para todos.

Por otro lado, hay una situación que al mismo tiempo que le estamos dando mayores facultades a las autoridades del sector financiero también tenemos que ajustar y ser conscientes de que estas autoridades pueden incurrir en delitos.

En la Ley de Instituciones de Crédito, en el Artículo 113 Bis-2, se establece delitos en que pueden incurrir los servidores público de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Y entre esto está ocultar del conocimiento de sus superiores hechos que probablemente puedan constituir delito; permitan que los funcionarios y empleados de instituciones alteren, modifiquen registros con el propósito de ocultar hechos que probablemente puedan constituir

delito; obtengan o pretendan obtener un beneficio a cambio de abstenerse de informar a sus superiores, etcétera.

Por qué en la Ley del Mercado de Valores, en el capítulo de delitos bursátiles, no aparece también esta responsabilidad. Debemos ser congruentes. Y es un mercado importantísimo, donde a mayores facultades también mayores responsabilidades.

Y, por otro lado, un aspecto que no quisiera tocar pero que es importante señalar y que se debe revisar con mucho cuidado, porque si bien es cierto que ya nos hemos abierto al sector financiero al capital extranjero en una forma importante, también debemos de cuidar aspectos de que se inmiscuyan gobiernos extranjeros.

En el Artículo 237 de la Ley del Mercado de Valores se dice: Los gobiernos extranjeros no podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de las instituciones de banca múltiple, salvo en los casos siguientes:

I. Cuando lo hagan, con motivo de medidas prudenciales de carácter temporal tales como apoyos o rescates financieros.

II. Cuando pretendan hacerlo por conducto de personas morales oficiales que no ejerzan funciones de autoridad, etcétera.

Creo que es muy conveniente que esto se analice. Es cierto que el marco nacional no les aplica, que ellos están sujetos a otro marco jurídico, pero es muy importante que quede claramente analizado y estudiado este punto, que considero muy importante, es uno de los más importantes que se señalan.

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Guillermo Zamarripa Escamilla

Primero, en una valoración muy genérica de la reforma en fondos de inversión y mercado de valores, esta reforma es muy positiva. Va a ayudar a tener un mercado de valores más profundo, están modernizando aspectos de la legislación, están completando el marco legal donde tenía algunos aspectos que se podía considerar que era omiso y también están promoviendo el desarrollo del mercado.

El crecimiento acumulado en ocho años de las sociedades de inversión fue 350 por ciento, aproximadamente. Es decir, es una industria que viene evolucionando de manera muy favorable, que viene creciendo, entonces una reforma a la Ley de Fondos de Inversión hay que entenderla en este contexto, el objetivo es para afinar una industria que viene evolucionando de manera satisfactoria. No es una reforma que viene a cambiar radicalmente las reglas de juego; o que se necesita hacer cambios para cambiar al sector porque hay problemas estructurales. Todo lo contrario. Es una evolución.

El principal componente de esta iniciativa es justamente la modernización regulatoria. Por lo tanto, a partir de lo que ya se hizo en 2001, hay que buscar un sector más eficiente que les dé más valor a los clientes y que la industria siga evolucionando.

En ese sentido el cambio principal es lo del vehículo societario nuevo. ¿Qué pasaba en las Leyes de Sociedades de Inversión anteriores? Se decía que eran sociedades anónimas y, al estar en el cajón de sociedades anónimas, tenían muchos requisitos que debían cumplir y cuando uno veía una estructura de una operadora de sociedades de inversión -que quizá manejaba 10 o 12 fondos de inversión- necesitaba un consejo de administración propio y toda una serie de controles porque era una sociedad anónima, ¿quién acababa pagando todo eso? los clientes a través de algunas comisiones que tiene que recuperar la propia operadora de sociedades de inversión.

Lo que se está haciendo es reconocer lo que económicamente pasa con los fondos de inversión. Es decir, es un vehículo donde hay un administrador que recibe el dinero de inversionistas para que se le invierta en su nombre de acuerdo a un cierto mandato de inversión que tiene.

Éste nuevo arreglo societario lo que viene a hacer es reconocer esta naturaleza operativa de los fondos de inversión y, por lo tanto, lo que se puede esperar es que esa tendencia en los

fondos se mantenga en los próximos años, que también sea una operación más eficiente y una mejor operación en beneficio de los usuarios.

Un par de temas en la Ley de Sociedades de Inversión que vale la pena reflexionar:

Primero. El tema de una posible consecuencia adversa en lo que se está regulando en materia de distribución de fondos de inversión. Partiendo de una premisa: una sociedad de inversión no es un *commodity* (algo que se compra en el mercado). Una sociedad de inversión es algo en lo cual yo estoy confiando, en la operadora.

Hay un tema reputacional de a quién le confío mi dinero, quién está gestionando el activo. También hay un tema de competencia en el sentido de que la gente ve quiénes dan los mejores rendimientos. Para ello vean el mercado de las Afores, todo lo que obliga a la Consar a publicar en el estado de la Afore; el rendimiento de cada una de las sociedades de inversión y las clasifica y demás. Sí hay ciertas dimensiones de competencia en un mercado de un bien no homogéneo. Las sociedades de inversión no son iguales.

Lo que se tiene que incentivar en la regulación es que esto se mantenga. Que la gente siga compitiendo por generar mejores rendimientos y que esto sea una manera de atraer clientes. Si yo me voy a abrir, como lo está sugiriendo los Artículos 32 y 40, que cualquier distribuidora pueda distribuir cualquier fondo, yo estoy aquí quizá generando un incentivo que no es el correcto, a que la gente trate de diferenciar sus fondos, porque de todas maneras cualquiera lo va a distribuir.

Esto es algo que puede tener una consecuencia al abrir demasiado los canales. Además hemos de reconocer que toda esta evolución favorable en las sociedades de inversión, en cuanto a montos administrados, sin número de cuentas, se dio en un entorno en que la arquitectura sí permitía cierta apertura a través de las distribuidoras; pero no era una apertura total como se pretende en la ley.

Se abre la posibilidad del tema de mecanismos autorregulatorios de sociedades de inversión. Llama la atención, dado que al final la sociedad de inversión es un participante del mercado de valores.

Cuando yo voy a un banco o a una casa de bolsa, así como puedo invertir en un Cete puedo invertir en una sociedad de inversión o en otros productos financieros. Entonces todos los controles que hay alrededor de mecanismos de certificación, buena conducta en promoción de valores, deberían concentrarse para tener un estándar único, segmentar la parte de sociedades de inversión, de la parte del mercado de valores, cuando en esencia estoy

promoviendo servicios similares o cercanos, puede generar distorsiones. Creo que es una fragmentación que puede evitarse y puede darse inclusive un tema de arbitraje regulatorio.

Pasamos al tema de mercado de valores. Un poco de contexto. Primero, comparado con otros mercados, en México hay muy pocas emisoras de acciones. Segundo, el número de ofertas públicas de acciones, también es muy reducido cuando se compara con otros mercados. Tercero, el valor de capitalización a PIB de la Bolsa, también es muy bajo cuando se compara con otros mercados que tienen una economía de un desarrollo similar.

Entonces, todo lo que el Secretario de Hacienda y algunos otros altos funcionarios del sector hacendario han venido diciendo que hay un diagnóstico de que el crédito entre PIB en México es muy bajo y que por eso tiene que ampliarse, es un argumento que también aplica al mercado de valores, idéntico. Tenemos un mercado de valores en términos generales, relativamente pequeño para el tamaño de nuestra economía.

Por esto, todos los cambios legales que van a facilitar el acceso, son cambios muy buenos y que van justo en la dirección correcta.

La mala noticia es que parte del problema de tener pocas emisoras o un mercado relativamente pequeño, desafortunadamente no está en la Ley Financiera. Hay cambios fuera o hay aspectos fuera de la Ley Financiera que son los que inhiben que más empresas vayan al mercado.

Y ahí podemos citar temas de falta de competencia, temas de transparencia fiscal; hay muchísimos temas que están afectando que no tantas empresas vayan. Para lograr el financiamiento de nuevas empresas que crezcan y lleguen al tamaño de poder entrar a la Bolsa, habrá muchísimos factores que trabajar.

Entonces esta reforma es buena, está mejorando la Ley del Mercado de Valores, pero lo que puede detonar viene de fuera. Un ejemplo, las fibras. Las fibras son un instrumento que ha tenido mucho éxito el último año. Por qué el último año y no antes. Porque antes no estaban las condiciones para que se diera esto. Hay que trabajar no sólo en la parte de mercado de valores, sino también en esas condiciones.

Temas muy buenos de la reforma, el dar más plazo a las SAPI's para que se vuelvan SAB. Tres años era un plazo muy corto.

El tema de los certificados bursátiles fiduciarios es excelente, porque mucho de esto se hacía a través de regulaciones y de otros mecanismos. Faltaba tener el marco legal en la ley, sólido y al final el mercado de valores opera en base a la confianza. Por tanto, tener el marco legal completo es algo muy bueno.

El tema de pronunciamiento de la autoridad, de ampliar el perímetro de regulación y mayor facultad de las autoridades es también muy bueno. En asesores de inversión había un tema de asimetría con las casas de bolsa. Es muy bueno que los incluyan del lado regulado, y más facultades en términos de calificadoras de valores y proveedores de precios claramente reflejan una filosofía congruente.

Algunos temas de cautela que si bien lo que está en la ley puede tener alguna crítica o se puede quedar así, lo que puede llegar a algo que realmente afecte el desempeño del mercado es la regulación secundaria. Hay tres ejemplos de reglas: la primera es el tema de remuneraciones. Las remuneraciones se están regulando porque viene de la crisis financiera y de los bonos escandalosos que se pagaban los directores generales de Lyman, de Berstain, de J. P. Morgan, de cientos de millones de dólares.

Aquí en México, el tema de remuneraciones de altos ejecutivos no es algo como lo que se dio en otros países. Está bien que se meta a ley, pero cuidado en ser demasiado intrusivo con la operación del negocio.

Segundo, el tema de la promoción de servicios de inversión también es algo bueno, pero en exceso podemos caer en que la comisión esté diciendo si el que tiene dinero puede invertir en lo que sea, el pobre nada más en bonos del gobierno, o el que tiene un título universitario puede invertir en lo que sea, el que no tiene título universitario nada más en bonos del gobierno. Una instrumentación demasiado intrusiva puede, ya en la regulación secundaria, llegar a generar efectos no deseados en diferentes ámbitos de la actividad, ya sea en los intermediarios o en la conducta de los inversionistas.

Sanciones. Hay un mensaje claro de: sancionemos más. Endurecer y ampliar el tipo de delitos es un mensaje claro de la autoridad.

Hay un tema que es muy valioso y es el más valioso en sanciones. Éste es el régimen de publicitar las sanciones, hacerlo mucho más flexible, que cuando queda la sanción firme, aunque sea impugnabile y demás, se revele, y no esperar a que quede todo el proceso. El tema principal en el aspecto de sanciones, está en los procesos más que en los montos de sanciones.

En la página en la Comisión Nacional Bancaria viene el número de sanciones y entidades sancionadas en los últimos años.

Número de emisoras sancionadas de 2009-2012, 9; número de personas físicas sancionadas de 2009-2012 por temas relacionados con emisoras, 3; sanciones a casas de bolsa el último año y medio, 22; y sanciones a sociedades de inversión de 2010-2012, 4.

Si bien la señal de la autoridad tiene una razón, endurezcamos las sanciones, el principal tema en la parte de sanciones está en que simplemente las sanciones son muy pocas en número. Entonces, más bien tiene que ver con el actuar de la autoridad, con sus procesos internos y con que los mecanismos funcionen adecuadamente. No necesariamente la solución está en el endurecimiento de la reforma.

Finalmente, la reforma en general es muy buena, es una evolución natural al marco legal, a una nueva Ley de Sociedades de Inversión que tiene 10 años, a nueva Ley del Mercado de Valores que tiene 7 u 8 años que se expidió. Por tanto, es una evolución y puede permitir un desarrollo de ambos mercados razonables, aunque no viene a hacer un cambio estructural.

Transparencia y Defensa del Usuario

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP)

Narciso Campos Cuevas

Este tema comprende dos iniciativas de decreto que contemplan modificaciones a diversas leyes, entre ellas la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros; la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado y la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

Las iniciativas que son materia de este foro tienen como finalidad buscar hacer más eficaz el funcionamiento de las entidades financieras a favor de los usuarios; incrementar la competencia entre las instituciones financieras y fomentar el crédito vía las instituciones financieras privadas mediante dicha competencia.

Las acciones de atención presentadas han crecido en un mil 230 por ciento a partir del inicio de la existencia de la CONDUSEF; el tipo de atención de acciones que realiza la CONDUSEF es variado, pueden ser asesorías, puede resultar en resolución de controversias y reclamaciones, o en otros procesos. Si bien las acciones de la CONDUSEF se han incrementado, es importante fortalecerla para mejorar su eficacia y de ahí parten principalmente las propuestas que se hacen en este sentido.

Se propone fortalecer las atribuciones de la CONDUSEF y darle mayores facultades, incluyendo darle el carácter de título ejecutivo a los dictámenes técnicos que este emite. De manera que cuando el dictamen técnico consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, se considerará como título ejecutivo no negociable a favor del usuario.

En adición a lo anterior, para incrementar la eficacia de las operaciones de la CONDUSEF se proponen otras medidas, entre ellas ampliar las facultades de la misma Comisión para que pueda determinar cuáles son las sanas prácticas en la comercialización de servicios financieros. De igual forma, se prevé facultar a dicha Comisión para que regule los contratos de adhesión y los comprobantes de las operaciones, especialmente para evitar que existan cláusulas elusivas en los mismos. Todas estas medidas buscan que haya más competencia en el sector financiero. El sector financiero tiene cierto grado de concentración en cinco mayores bancos que representan el 74 por ciento del otorgamiento de los créditos; la Reforma Financiera en lo general y en específico los decretos que son materia de la discusión y esta exposición, buscan mejorar precisamente la competencia en el sector bancario.

Como parte de las medidas específicas que se proponen en el decreto que estamos revisando, se incluye ampliar la regulación que permita la transferencia de los créditos y de las operaciones bancarias, de manera que se facilite la migración de los usuarios entre una institución y otra, que permita que los usuarios al escoger una nueva institución que le preste los servicios, instruya a esta última a que realice los trámites necesarios ante la institución original para que la transición sea de una manera más sencilla.

Se obliga de igual manera a las instituciones financieras que prestan los servicios originalmente a entregar la información y proveer toda la asistencia necesaria para lograr efectivamente una transferencia de los servicios.

Se busca también reforzar las medidas contra las ventas atadas, estableciendo expresamente que no pueden enajenarse o venderse y ofrecerse productos y servicios condicionados a la compra o a la adquisición de otros productos y servicios en beneficio de los usuarios.

La reforma tiene la visión de que los usuarios deberían de poder tener la facultad de escoger las mejores condiciones de parte del proveedor de los servicios financieros que más le convenga y que no tenga que ser un tema de tener que adquirir un producto para recibir otro. Adicionalmente, se busca que la Comisión Federal de Competencia realice un diagnóstico respecto de la situación competitiva del sector, que resulte en acciones que la misma Comisión Federal de Competencia o las autoridades financieras tengan que implementar en el ámbito de su competencia, para promoverla en todos los servicios financieros.

Por último, se propone la creación del buró de entidades financieras que se prevé dentro de la iniciativa y que busca que los usuarios financieros cuenten con la información relevante respecto de todo el espectro de proveedores de servicios financieros al momento de tomar su decisión de contratar algún producto o servicio con ellos.

Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF)

Javier Laynez Potisek

Existen dos puntos que como abogado me parecen esenciales. El primero, es la subrogación de acreedores en un crédito garantizado, y segundo, una añeja demanda o una asignatura pendiente, el que los procesos de la CONDUSEF puedan concluir como sucede hoy en día con los procesos de arbitraje y conciliación o de laudos arbitrales de la Profeco, pues que sean también ya considerados como un título ejecutivo que le faciliten al consumidor, en este caso al usuario de servicios financieros, el poder ejecutar ese laudo después de que ya pasó por todo un procedimiento ante la CONDUSEF.

En primer lugar, la subrogación de acreedor en crédito garantizado. Hoy en día la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado previó a esta figura y previó esta figura que permite a un deudor, a quien tiene un crédito hipotecario, el conseguir un mejor crédito con un banco B y pagar el crédito que tenía con el banco A. Logra mejores condiciones de tasa, de plazo, etcétera. Le conviene más liquidar al banco A, irse con el banco B y lo importante es que la garantía hipotecaria sirva, o sea, que se constituyó para el primer crédito sirva también para el segundo.

Hoy en día esta institución en el Artículo 15, nos dice: en caso de que un crédito garantizado se pague anticipadamente mediante la contratación de uno nuevo, con otra entidad, con dinero de un tercero, que entonces no le prestare con ese objeto, la entidad quedará subrogada por ministerio de ley en todos los derechos del acreedor y se mantendrá inalterada la garantía original y su prelación, a efecto de evitar la constitución de una nueva garantía y los gastos inherentes a la misma.

Éste es un claro ejemplo en mi punto de vista, de una muy buena ley, de una muy buena figura, pero que en la práctica, desgraciadamente no resultó como se pensaba. No resultó como se pensaba, digo, no es culpa de nadie. Simplemente, a la hora de aplicación de la norma lo que vimos es que un típico problema o un problema que solemos arrastrar cada vez que estamos en presencia de un acto de comercio, por tanto, regulable por la legislación federal, como en este caso, sería un crédito dentro de una institución de crédito, un crédito otorgado por un banco y el problema de la inscripción o de la modificación de una garantía, en el caso inmobiliaria, hipoteca que está regulada por las entidades federativas. Esta aparente contradicción es lo que luego nos provoca muchos problemas para la aplicación de figuras, que pueden ser muy buenas en la letra, como era el caso, pero que luego no son muy exitosas.

Entonces, ¿qué pasa en la práctica? En la práctica lo que pasa es que cuando uno tiene crédito bancario va con el notario, el notario, toda vez que la hipoteca tiene que constar en la escritura pública, en la misma escritura vamos a tener tanto el crédito como la hipoteca. El problema es que si yo encontraba un banco de mejores condiciones y quería aplicar la figura de la subrogación se procedía, exactamente con el mismo trámite del crédito original. Es decir, nueva escritura donde quedaba plasmado el nuevo contrato con el banco B y la constancia de la escritura. Consecuencia lógica, aun cuando yo hubiera conseguido una mejor tasa en el banco B o quedaba disminuido el beneficio o suprimido el beneficio porque tenía que repetir los gastos, los aranceles notariales y los gastos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, además, calculados sobre el monto del crédito, a veces el monto del crédito original.

Ése es el diagnóstico y ésta es la problemática. ¿Qué es lo que se está proponiendo para hacer efectiva la figura, y sobre todo, para tratar de armonizar un acto de comercio regulado por la legislación federal con la hipoteca que está regulada en exclusividad por la legislación local? Lo que está proponiendo la iniciativa es que para que sea efectiva esta figura, lo que se llama el acreedor subrogado, es decir, el nuevo banco, el que pagó el crédito al banco A, inscriba sin costo alguno en el Registro Público de Comercio:

1. El documento en el que consta el importe líquido del adeudo.
2. El documento que acredite el pago total del crédito original, y
3. El documento en el que conste la subrogación del acreedor.

Todo esto lo va a inscribir sin costo alguno en el Registro Público de Comercio. Hasta aquí vamos muy bien, todo es federal, podemos regular el Registro Público de Comercio. Ahí obtiene una certificación en el Registro Público de Comercio. Esa certificación la va a llevar entonces a hacer una inscripción en los Registros Públicos de Propiedad, de tal manera que se haga una anotación en el folio real donde conste la hipoteca y el contrato original para que lógicamente quede ya también anotado en esa misma inscripción que hubo una sustitución o que el acreedor de la hipoteca ya no es el banco A, sino es el banco B.

Lo que pretende la iniciativa es que ya en la práctica sea efectiva la figura de subrogación de acreedores, subrogación de deudor, y que el usuario del crédito en instituciones de banca múltiple pueda, con base en lo que se quiere fomentar la competencia entre bancos, obtener un crédito de mayores condiciones y poder tener acceso a ese crédito cancelando o pagando el crédito original. Eso es lo que se pretende en esta iniciativa.

El segundo punto es el título ejecutivo de dictamen técnico. No es la primera vez que en una iniciativa se pretende finalmente hacer justicia y que los resultados de los procedimientos administrativos que se llevan a cabo en CONDUSEF concluyan o pueda concluir con este título ejecutivo, como sí sucede en la Profeco para los consumidores no financieros. Es decir que, ya una vez que uno siguió el procedimiento ante la CONDUSEF y hay un laudo que me otorga la razón, ese laudo se considere título ejecutivo para que ya pueda ir con el juez, y no se repita ante el juez mercantil todo el procedimiento otra vez de acreditamiento de pruebas y otra vez todo ese procedimiento por el que yo ya pasé ante la autoridad administrativa.

Asociación Nacional del Notariado Público

Héctor Guillermo Galeano Inclán

En términos generales, la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, considera que las iniciativas en el ámbito financiero que se discuten, contribuirán a fortalecer las propias instituciones competentes en ese terreno, así como a brindar oportunidades a los gobiernos cuyas economías se vean afectadas por crisis de diversa índole, relacionadas con las actividades profesionales, económicas, industriales y financieras.

Se estima también que se contribuirá a una mayor tranquilidad y seguridad para los usuarios de los servicios financieros y respecto de la operación de la banca de desarrollo, se logrará el otorgamiento de créditos más ágiles pero sin detrimento de la seguridad jurídica y de las garantías que se constituyan al efecto.

Concretamente, en el campo de las operaciones entre bancos y de los créditos hipotecarios en general, el hecho de considerarlos actos de comercio no debe implicar la invasión de las soberanías estatales, pues por una parte la transmisión de derechos de crédito se haría más eficiente, pero no debe olvidarse la importancia que tiene la constitución de garantías hipotecarias en tales casos.

La regulación de los bienes inmuebles (salvo los de índole federal) está reservada a los Códigos Civiles de los Estados de la República y uno de los actos jurídicos más comunes en el caso de los inmuebles, es el del contrato de hipoteca como garantía del cumplimiento de obligaciones, además de que los derechos que deben pagarse para obtener el servicio registrado de inscripción de las garantías hipotecarias, son también de índole local y están previstos en las Leyes de Hacienda o sus equivalentes de las Entidades Federativas de la República.

Por lo que hace a las propuestas relacionadas con los procesos judiciales y convencionales resultantes de operaciones financieras y de diversos contratos que tienen que ver con el flujo de recursos económicos de muy diversas clases, se estima que son positivas, toda vez que contribuyen a una mayor celeridad y consecuentemente a reducir la enorme carga de trabajo a que está sometido el Poder Judicial del fuero común en todo el país.

Las mismas propuestas relativas a los procesos judiciales y convencionales, contribuyen a permitir una mayor especialización en los tribunales federales y hacer con ello que las resoluciones judiciales sean menos controvertidas.

En cuanto a la iniciativa de reformas a la Ley de Sociedades de Inversión, se estima positiva la posibilidad de constituir "sociedades unipersonales", algo que por cierto no se ha logrado con la Ley que regula a la gran mayoría de las sociedades mercantiles; sin embargo, estimamos que la iniciativa puede mejorarse, haciendo que ese nuevo tipo de personas morales se constituya en la forma tradicional, es decir, no ante una autoridad administrativa sino ante notario o corredor.

Con los sistemas y la regulación actual, la posibilidad de constituir y poner a operar una sociedad mercantil, incluyendo la formal constitución de la misma con la correspondiente asesoría jurídica, obtención de la autorización para la denominación por parte de la Secretaría de Economía, la inscripción en el Registro Público de Comercio y la obtención de la cédula fiscal de registro federal de contribuyentes, toma cuando mucho un par de días.

Aunado a lo anterior, la constitución del tipo de sociedades que propone la iniciativa, con el sistema que al día de hoy viene aplicándose para ello, significa la seguridad de que el documento original se conserva permanentemente en el libro de protocolo o en el de registro de pólizas, que la expedición de testimonios y copias certificadas es sumamente ágil, que se tiene certeza jurídica, en términos de las certificaciones del instrumento público, de la identidad, capacidad legal y personalidad de las partes, así como de la explicación del contenido del instrumento y de sus consecuencias jurídicas.

Respecto de la iniciativa de reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se aprecia de manera general, un contenido benéfico en busca de la solidez de las organizaciones que regula y se propone para su mejora que la afectación de inmuebles a favor de los almacenes generales de depósito, mediante garantía hipotecaria, deba ser hecha solo ante notario, ya que si se otorgare ante otro tipo de fedatario la misma sería nula, pues se hace valer al efecto, el respeto a las soberanías estatales en la regulación de los inmuebles y la forma para su transmisión o gravamen.

En el mismo sentido, es de explorado derecho que los hechos no pueden ser regulados atribuyéndoles una calidad jurídica, es decir, no hay hechos civiles, mercantiles o administrativos, los mismos son solo hechos, de manera que lo que puede regularse por materia es el derecho, pero los hechos, por tanto, es deseable que estos últimos sean certificados solo por notario público.

En cuanto a la regulación de las sociedades financieras de objeto múltiple (SOFOMES), en el caso de que las mismas se desempeñen como fiduciarias, hacemos la propuesta de que estas

puedan seguir ejerciendo dicho cargo; esto obedece a que, con la propuesta de reforma a la Ley, se les suprime esa facultad.

En ese sentido, proponemos que, con el fin de atender el interés superior que busca la iniciativa, con el fin de tener un mayor control y supervisión y en consecuencia una mayor seguridad para los usuarios y clientes de las SOFOMES, sean estas consideradas como Entidades Reguladas, las que puedan ejercer el cargo de Fiduciario tal como lo establecen tanto la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito como la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Con lo anterior, se permitiría la competencia y competitividad que las SOFOMES han dado al mercado crediticio hasta este momento, misma competencia y competitividad que, sin duda, logrará el conjunto de iniciativas que integran la Reforma Financiera.

Finalmente, la creación de controles más estrictos para la banca en general así como para los grupos e intermediarios financieros, genera mayor confianza en el público en general y posibilidades remotas de crisis macroeconómicas en el país, como las que desgraciadamente se han vivido en otras épocas.

Banco de México (BANXICO)

Jesús Alán Elizondo Flores

Para poder hacer una buena evaluación de la Reforma Financiera y dar más elementos, se tendría que abordar tres temas antes de poder hacer comentarios sobre la misma. En particular considero importante hacer un análisis de la evolución de la legislación en esta materia, para saber de dónde parte y en qué lugar nos encontramos en materia de transparencia y competencia en el sector financiero.

En materia de la Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros se identificaron algunos cambios relevantes. El primero sería: la evaluación de la protección al consumidor; en segundo lugar: las barreras a la movilidad que se han podido eliminar con la promulgación de estas leyes y en un tercer lugar: la transparencia.

En 2004 se emitió por primera vez la protección básica que atiende estos tres temas, en particular se regularon los términos de contratos y estados de cuenta de tarjetas; se estableció la obligatoriedad de emitir estados de cuenta; se prohibieron prácticas discriminatorias; se permitió la portabilidad en nómina y por último, se estableció la obligación de informar las comisiones en los cajeros automáticos. Con esas tres acciones muy básicas arrancó el crecimiento y la protección al usuario.

En 2007 se ejercieron tres cambios enfocados a la protección al consumidor y a la transparencia, en particular se afinaron algunas de las facultades que se ganaron en 2004, ya no sólo son los términos de los contratos y de estados de cuenta, sino también se reguló el contenido de contratos de adhesión.

Entre el 2007 y el 2009, y muy seguramente a raíz de la crisis de tarjetas que observáramos en el país, surgieron nuevas responsabilidades en materia de protección al consumidor. Como consecuencia de lo observado en el negocio de tarjetas de crédito donde mucha de la deuda y el pago mínimo correspondiente a ella, envolvía al acreditado en una espiral, en particular con pagos muy pequeños, que hacían que la deuda fuera difícil de pagar si se seguía con el pago mínimo. Se establecieron tres elementos de protección al consumidor. El primero reguló el pago mínimo en tarjetas de crédito estableciendo que éste no fuera tan pequeño como solía ser, de tal forma que la deuda pudiera tener una posibilidad de amortización suficiente en un tiempo razonable.

El segundo, estableció que las tarjetas de crédito se otorgaran con base en la capacidad de pago del cliente. Por último, ya en 2010, se afinaron todavía más, favoreciendo sobre todo la protección al consumidor y la transparencia. El gran ausente en 2009 y 2010 es precisamente el que se refiere a las barreras a la movilidad y es justamente a lo que se dirige la Reforma.

En lo que se refiere a la reducción de las comisiones, destacó que los ingresos por comisiones, por cada peso prestado y peso captado, observan una tendencia descendente (de 2.5 centavos a 1.8 centavos por cada peso prestado). En este período se eliminaron las comisiones referentes a la cancelación de tarjetas de crédito o eliminación de comisiones enfocadas a los sobregiros, lo cual tendría algo que ver en esa tendencia. En las cuentas de depósito, también se dieron disminuciones y prohibiciones de algunas comisiones, por ejemplo la comisión simultánea de mantener un saldo mínimo en la cuenta y a la vez la cuota de mantenimiento de la cuenta. En el ingreso por comisión por cada cuenta de captación, también se observó una disminución bastante marcada. El banco de México cree que algún papel importante jugó la instrumentación de las cuentas básicas que no llevan comisión adherida.

Una comisión que es muy conocida es la que se refiere a los cajeros automáticos. Actualmente, en cajeros automáticos existen varias obligaciones, por ejemplo obligaciones de revelación de cuotas (que es igual a cero cuando se trata de un cajero propio). Esta norma se emite en julio de 2010 y se levanta el porcentaje de disposiciones de cajeros en cajero propio como consecuencia de la eliminación del cobro por disposición de efectivo en los mismos y tuvo un impacto directo en beneficio de los usuarios y no fue a su vez en detrimento de la actividad bancaria.

En lo que se refiere a la “cuota de intercambio”, la cual es aquella que se pagan los bancos y opera de aquél banco que funge como adquirente; es decir, el que pone la TPV en el comercio y que le transfiere al banco emisor; es decir, el banco que es el que emite la tarjeta de crédito. El Banco de México fue dotado de facultades muy claras para poder limitar esta cuota, no obstante, en ningún momento ha ejercido un tope o establecido por circular un tope de estas comisiones, pero sí ha dado un seguimiento muy concreto y periódico, de tal forma que esta cuota ha ido a la baja y alcanza, en el caso de tarjeta de crédito, 1.39 por ciento (que es una cuota de niveles mínimos históricos).

Cabe destacar que la reducción en las comisiones se ha logrado con mecanismos alternativos que han limitado las malas prácticas, eliminado barreras y mejorado la transparencia, sin la necesidad de establecer topes de tasas de interés. El Banco de México cuenta con esta facultad, la cual si bien no ha sido utilizada de manera frontal, se ha hecho por alternativas que han logrado el mismo objetivo.

Un elemento importante es hacer una evaluación de la competencia que existe actualmente en los servicios financieros. En cuanto al mercado de tarjeta de crédito, la participación del crédito que se da sin intereses ha venido subiendo, con lo que se concluye que esto es un proceso que ha venido obrando en beneficio de los usuarios. Así, si bien las tasas de interés, muestran una tendencia descendente, es más marcado este efecto de competencia por el lado de las promociones sin intereses.

También se puede observar que el número de productos asociados a tarjeta de crédito ha venido creciendo, lo cual también es una señal positiva en materia de competencia en el mercado.

Existe un alto grado de concentración en el mercado; sin embargo, es importante señalar que esta tendencia al menos cuando se consideran los activos bancarios, es equivalente con lo que se observa en otros países del mundo, en particular en Latinoamérica y no tan lejana a la tendencia que se observa en la Unión Europea.

La tendencia en las tasas de interés es descendente, de una tasa de interés que al cierre de 2012 asciende a 26, 27 por ciento, si se le quita el componente de riesgo del sistema, es decir el componente de riesgo que contiene, llegamos a niveles del 10 por ciento. Entonces es a través de la mitigación de otros factores, como son los costos operativos, que podremos ver bajas mucho más pronunciadas en las tasas de interés, y la Reforma Financiera se enfoca en varios elementos para lograr justamente esa reducción de riesgo.

Otro hallazgo en el estudio de competencia tiene que ver con los costos operativos de la banca. Los costos operativos de la banca son relativamente altos si se comparan con otros países, y puede haber varias explicaciones con respecto al porque este nivel es alto.

En particular, la penetración bancaria en México es más baja que en otros países, por lo que en la medida en que la banca logre apalancar sus balances, nosotros creemos que estos costos operativos pueden ir descendiendo. Una segunda hipótesis podría ser que los costos operativos de recuperación de créditos son altos y eso también es algo que esta reforma busca atender a través de mejores procesos de recuperación de cartera.

Existe una tendencia muy marcada a que aquellas instituciones que elaboran diversos productos crediticios a la clientela, suelen diferenciar sus tasas de interés, y lo hacen con respecto al riesgo de los diversos negocios que atienden.

En resumen, el estudio básicamente reporta estos hallazgos y concluye que la competencia tiene que ver con la movilidad de la clientela. En la medida en que la clientela tenga mayor movilidad los procesos de competencia van a mejorar y harán que las instituciones logren tasas más bajas o mayores beneficios para los clientes, ya sea en el perfil del producto o mejores condiciones.

Los niveles de tasa de interés incluyen los riesgos que van adheridos al crédito, la Reforma Financiera atiende, por la vía de mejoras en los procesos de recuperación de garantías, esta preocupación. En la medida en que se logre hacer una recuperación eficiente de las garantías, sabemos que los costos y riesgos, disminuirán y será muy factible que las tasas de interés sigan un curso a la baja.

Esta Reforma da mayor transparencia en los servicios de información crediticia. Existe cierta opacidad de un segmento de intermediarios que no reportan su información al buró. La Reforma obliga a los intermediarios a que reporten la información y se pueda tener una lectura de todo el endeudamiento del sistema que obre en beneficio, tanto de los clientes como de los intermediarios financieros.

Asimismo, uno de los principales objetivos de la Reforma Financiera es promover la movilidad de los clientes, la cual es muy necesaria. Si bien ya existía el derecho del cliente de cancelar sus cuentas y cambiarse de institución para tener mejores condiciones en una segunda, jamás contó el cliente con el apoyo de la institución receptora del crédito para facilitar la transferencia de la cuenta al nuevo banco. Esto dota de mucha fuerza al usuario y facilitará la movilidad, lo que lograría mejores condiciones en la competencia.

En un segundo lugar se prohíben las ventas atadas, lo cual también debería desatar una competencia en productos aledaños al crédito; se fortalece el papel de la Comisión Federal de Competencia en el sector financiero, complementando algunas de las funciones del Banco de México; se establece que la formalización en escritura pública de la subrogación de acreedor no constituye un requisito cuando ésta opera en beneficio de otra entidad acreedora; las entidades de ahorro y crédito popular podrán ofrecer servicios a través de corresponsales y la CONDUSEF llevará un buró de entidades financieras. Esta reforma también contiene elementos enfocados en la estabilidad del sistema financiero, se mejoran los procedimientos de quiebras bancarias; se adopta en rango de ley las normas de conformación de capital de Basilea III, y se establecen requisitos mínimos de liquidez.

De esta forma, el Banco de México considera que el paquete de reformas promueve la competencia en los servicios financieros, manteniendo de manera adecuada las condiciones de prudencia y protección de los ahorradores.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF)

Mario Alberto di Costanzo Armenta

CONDUSEF se creó en 1999, con el objeto de promover, asesorar, proteger y defender a los usuarios de los servicios financieros, bajo dos funciones en términos generales. Las funciones de protección o funciones preventivas, de carácter técnico, y encaminadas a promover la educación financiera, la transparencia financiera y la sana competencia. Y por el otro lado, las de defensa, de carácter jurídico, que están encaminadas a la supervisión, regulación y resolución de controversias.

La Reforma Financiera, que se ha sometido a consideración del Congreso, permite identificar cinco ejes fundamentales que están enfocados a fortalecer las acciones de protección y defensa, y en el primero de los casos, extendiéndolas a más sectores financieros, y en el segundo, perfeccionándola principalmente a través de un nuevo sistema arbitral para la solución de controversias.

En protección al usuario podemos destacar lo relativo a educación financiera, a la creación del buró de instituciones financieras, el tema de las cláusulas abusivas. Es la primera vez que en una legislación financiera, en este país, se introduce el término de cláusulas abusivas. Además, en materia de defensa al usuario se promueve, se perfecciona, se mejora el sistema arbitral y se le brinda a la CONDUSEF la posibilidad de emitir mayores y mejores dictámenes. Aquí quiero ser muy puntual, porque además de poder emitir dictámenes, estos dictámenes, cuando se reúnan ciertas condiciones, tendrán el carácter de título ejecutivo.

En materia de educación financiera, el artículo 5 de la Ley de Protección, como viene en la propuesta, le otorga la facultad a la CONDUSEF de que las instituciones financieras deben colaborar con el organismo en la elaboración de programas educativos. En la medida en que los consumidores estén bien informados, conozcan los términos, van a poder ejercer mejor sus derechos y elegir cuáles son los productos que más se acercan a sus necesidades. Todo esto permitirá que las instituciones financieras sean corresponsables en la promoción de la educación financiera. También promoverá una inclusión financiera responsable en beneficio de los usuarios.

Como un ejemplo de lo que se podría hacer, está la ampliación del el impacto de la educación financiera a través de la publicidad e instituciones financieras, con mensajes homologados por sector, de acuerdo a las necesidades y problemáticas detectadas. Si esto estuviera en vigor o si

esto fuese aprobado, se podrían enviar mensajes en los estados de cuenta, haciendo un llamado a cuidar el sobreendeudamiento, dando diferentes mensajes que les sirven a los usuarios.

El segundo eje permitiría crear un buró de instituciones financieras, se encuentra en el artículo 8º Bis de la Ley de Protección de la propuesta. El buró se creará con la información e indicadores de sanciones, reclamaciones, calificaciones, calidad en el servicio entre otros; y permitiría informar de manera sencilla y objetiva el desempeño de cada institución financiera. Los usuarios tendrían más elementos para comparar entre instituciones financieras, elegir la que más se acerca a sus necesidades. La información sería pública y estaría a disposición de la gente en la página de CONDUSEF y en cada una de las instituciones financieras y por consiguiente, se fomentaría la competencia de instituciones, y la movilidad de usuarios.

Sobre el tema de cláusulas abusivas, se introduce este concepto en la legislación financiera, se podrá regular su tratamiento y se determinarán cláusulas abusivas en los contratos que puedan atentar contra el patrimonio de las personas. Esto no será un proceso discrecional ya que la Junta de Gobierno de CONDUSEF fijará los criterios para su determinación, se harán públicas y se ordenará su eliminación.

Actualmente, la ley faculta a la CONDUSEF para eliminar las cláusulas ilegales, no así las cláusulas abusivas las cuales van en contra del patrimonio de las personas. De ser aprobada la reforma se tendrían estas facultades y avanzar en materia de protección y defensa del usuario.

La reforma crea el sistema arbitral en materia financiera y prevé su funcionamiento y operación. No es que no exista en este momento, CONDUSEF tiene la capacidad de llevar a cabo algunos arbitrajes, sin embargo, se han venido perdiendo en el tiempo ya que algunas instituciones señalaban que no había una garantía de imparcialidad por parte de la CONDUSEF por la forma en cómo se llevaba a cabo el proceso. De hecho decían, el propio nombre de la CONDUSEF, de Defensa, de Protección y Defensa de los Usuarios no les garantizaba la imparcialidad. Con el objeto de esto, de mejorar y de corregir esta aparente falla, la reforma instaura un sistema ágil y moderno para reducir en tiempo los costos y el número de controversias en tribunales en beneficio de todos los usuarios; garantiza la imparcialidad y la transparencia al existir un comité arbitral integrado por la Secretaría de Hacienda, las comisiones supervisoras y la propia CONDUSEF; es decir, ya no es solamente la decisión de CONDUSEF, sino participan otras comisiones supervisoras; habrá un registro de ofertas públicas el cual contendrá al menos tres productos financieros que las instituciones propondrán y que serán objeto de arbitraje por cada institución.

Al primer semestre de este año se registraron 739 defensorías legales gratuitas, 140 por ciento más que en el 2012. En el 76 por ciento de los casos el juez o los jueces determinan o han determinado una sentencia favorable para el usuario; en el 24 por ciento se han determinado sentencias desfavorables al usuario. Hay más resoluciones favorables al usuario en el porcentaje de la defensa legal; sin embargo, en promedio el proceso tarda 102 días hábiles para que el juez dicte una sentencia. El sistema arbitral nos permitiría reducir el plazo a 40 días en promedio; es decir, habría ahorro en costos de tiempo, de esfuerzo y una mayor prontitud para ejercer la protección a los usuarios de los servicios financieros.

En cuanto al tema del dictamen técnico, la reforma permitiría a CONDUSEF emitir dos tipos de dictámenes:

Un dictamen que sería una opinión especializada, sustentada en una valoración técnico-jurídica de los elementos que obren en el expediente y que a juicio de CONDUSEF permitan suponer la procedencia de lo reclamado. Cuando este dictamen sea una obligación contractual, válida, cierta, exigible y líquida, se convertirá en título ejecutivo y el usuario podrá demandar el cumplimiento mediante un juicio ejecutivo que implica menores requisitos y tiempo que el juicio ordinario.

En el primer semestre de 2013 se registraron en CONDUSEF 2 mil 766 solicitudes de dictamen; son 14 más que en el mismo periodo de 2012. Sin embargo CONDUSEF solamente pudo emitir el dictamen en el 53 por ciento de los casos. ¿Por qué no pudo emitirlo en el 47 restante? No porque el usuario no tuviese la razón, sino porque actualmente el artículo –como está redactado- 68 Bis pone como condición para emitir un dictamen que haya una obligación válida; incumplida, válida, cierta, exigible y líquida. Es decir, al dictamen de CONDUSEF la ley actual le impone los requisitos de un título ejecutivo. Este 47 por ciento no implica que el usuario no tenga razón. Implica que no se pudieron demostrar, documentar éstas cuatro características o cuatro condiciones juntas; si falta una ya no se puede emitir dictamen, por lo que se ha tenido que emitir un acuerdo de improcedencia.

¿Qué sucede cuando el usuario se va con este acuerdo de improcedencia y quiere ir a un juzgado o a un tribunal? Que las propias instituciones descalifican la posible razón que pudiera tener el usuario. Si la ley como está propuesta por el Ejecutivo fuese aprobada así como está, CONDUSEF podría emitir más dictámenes y muy posiblemente de estos dictámenes habría más títulos ejecutivos.

Existen sectores que están sin la posibilidad de que CONDUSEF proteja a todo el universo de usuarios de servicios financieros. Con la reforma se pretende homologar las capacidades de CONDUSEF hacia todos los sectores, porque ahora no es homogénea la cobertura o el ámbito

de CONDUSEF. Con la reforma, CONDUSEF tendría la posibilidad de proteger los derechos de los usuarios de los servicios financieros en un mayor ámbito.

A manera de conclusión, la reforma logra poner al usuario en el centro del sistema financiero, consolida el papel de la CONDUSEF en la protección y defensa a los usuarios colocándola a la vanguardia de organizaciones similares en el contexto internacional. Se precisa y clarifica el papel de la CONDUSEF en el sistema financiero en cuanto a su objeto, sin invadir competencias de otras autoridades en materia de supervisión financiera y contable.

Abogada

Gabriela Hernández Morgan, Abogada

La iniciativa de Reforma Financiera consta de un total de 13 decretos que incidirán en un buen número de leyes del sector, así como en el Código de Comercio, el Código Federal de Procedimientos Penales, el Código Fiscal de la Federación y el Código Penal Federal. El motor de esta importante reforma es dinamizar la economía acelerando el otorgamiento de créditos con disminución de riesgos para los bancos y con beneficios en una disminución de tasas de interés para el usuario de los servicios financieros.

Por lo que se refiere a la iniciativa que ha sido identificada como fortalecimiento de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la propuesta considera actividades y obligaciones que no pueden sino considerarse como novedosas para el sector. La Comisión Federal de Competencia elaborará una investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero, algo que definitivamente será un ejercicio valioso para todos los participantes del sector.

La CONDUSEF deberá poner en funcionamiento un sistema arbitral en materia financiera; también deberá poner en funcionamiento un buró de entidades financieras. Las arrendadoras financieras adquirirán el carácter de institución financiera y las empresas de factoraje financiero el de entidades financieras, dejando así de ser consideradas como organizaciones auxiliares del crédito.

Por otro lado, la CONDUSEF sería dotada de facultades que buscan fortalecer su capacidad de cumplir con la misión que le ha sido asignada, que no es otra que promover y difundir la educación financiera y la transparencia financiera para que los usuarios tomen decisiones informadas sobre los beneficios, costos y riesgos de los productos y servicios ofertados en el sistema financiero mexicano; así como proteger sus intereses mediante la supervisión y regulación a las instituciones financieras y proporcionar servicios que los asesore y apoye en la defensa de sus derechos.

El listado de facultades que se conferirían a la CONDUSEF se puede resumir en lo siguiente:

- Emitir recomendaciones a las instituciones financieras y extenderlas a sus organismos o asociaciones gremiales, así como al público en general.

- Regular los contratos de adhesión y comprobantes de operaciones, así como para impedir la difusión de información engañosa de las instituciones financieras. Estos contratos contienen cláusulas abusivas y se faculta para que se establezcan los casos y supuestos bajo los cuales se considere que existan ese tipo de cláusulas.
- Establecer disposiciones secundarias en las que se definan las actividades que se apartan de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros.
- Creación del sistema arbitral en materia financiera.
- Integración de un comité especializado en materia financiera con representantes de la CONDUSEF, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La posibilidad de que el dictamen técnico adquiera el carácter de título ejecutivo.
- Una participación más activa por parte de los conciliadores de la CONDUSEF.
- Contenidos y mensajes homogéneos dirigidos a los usuarios.
- Creación de un buró de entidades financieras por parte de la CONDUSEF.
- Obligación para las sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo para registrar ante la CONDUSEF las comisiones que cobra.
- Posibilidad de que los clientes transfieran sus créditos al consumo a otra entidad financiera y bajo mejores condiciones.
- Prohibición de que las entidades financieras condicionen a la contratación de operaciones o servicios financieros a la contratación de otra operación y servicio.

Estas facultades claramente apuntalan de manera importante las facultades de la CONDUSEF para atender una parte del enunciado de su misión: esto es defender y proteger los intereses de los usuarios de servicios financieros. No obstante, todo tema puntual relativo a la educación financiera no recibe aun la atención necesaria a nivel regulatorio como para que tome la relevancia que debería tener.

A nivel mundial ha crecido el interés por diseñar estrategias nacionales, de educación económica y financiera que les brinde a las personas herramientas para tomar decisiones financieras informadas y que las prevenga de ser objeto de fraude. Conocer y comprender los temas financieros y económicos debería ser algo importante, no solo para los usuarios actuales de servicios financieros sino para la población en general; sin embargo, pareciera que a raíz de la más reciente crisis financiera internacional se han expuesto y se han puesto en evidencia

una serie de aspectos negativos y malas prácticas de las entidades que se dedican a la prestación de servicios financieros, concentrando de esta forma los esfuerzos de las autoridades en la supervisión y regulación de las instituciones y entidades que los prestan. No así en programas, infraestructura y herramientas que permitan a la población en general tomar decisiones informadas sobre los beneficios, costos y riesgos de los productos y servicios que hay en el mercado.

No creo que podamos perder de vista que hablando de servicios financieros el cliente no siempre tiene la razón. A veces toma decisiones equivocadas e incluso, en ocasiones, desesperadas, aun cuando la institución o entidad de que se trate actúe con transparencia y en apego a la legalidad. Esto nos debe hablar de que, más allá de la transparencia que debe prevalecer en la prestación de los servicios financieros y en adición a ella, nos siguen haciendo falta programas que erradiquen del lenguaje popular, cuando de las finanzas personales se trata, el bien conocido refrán “Dios proveerá”. Y que permita a la población preguntarse, por ejemplo, qué estrategia tengo diseñada para afrontar una súbita caída de mis ingresos por pérdida de empleo, por enfermedad o cualquier otra circunstancia.

Existen grandes lagunas en los conocimientos financieros de la población y esto tiene una serie de consecuencias adversas, como lo es el sobreendeudamiento, una preocupación que se ha expresado en varias ocasiones en estos foros. Otras consecuencias negativas de la falta de educación financiera son la falta de ahorro para el futuro y los imprevistos, así como la poca claridad sobre la problemática que representa el uso de servicios financieros informales. La única forma de eliminar estas lagunas es la educación, educación que desde la infancia debe crear una conciencia sobre la importancia de la materia financiera.

Por eso, debe reconocerse la importancia de la educación financiera y la necesidad de dotar a los usuarios de servicios financieros, de herramientas para la toma de decisiones informadas y no privilegiar de manera exclusiva la creación de medios de defensa a sus derechos.

Asociación de Bancos de México (ABM)

Fernando Borja Mújica

Los objetivos que se plantean en la Reforma Financiera en materia de transparencia y protección al consumidor son apropiados, el crecimiento del crédito en condiciones más favorables, y también el de mejorar la participación y los mecanismos que los usuarios de la banca tienen para disolver controversias.

A partir de 1999, surge la CONDUSEF y su trayectoria ha sido muy importante. Ha pasado de ser un ombudsman a una autoridad financiera plena, que va a incrementar también sus atribuciones con esta reforma. En 1999, ante la crisis surge la CONDUSEF, con atribuciones limitadas, más bien, de opiniones y tomando algunas facultades de las comisiones supervisoras, sobre todo, en materia de conciliación y arbitraje.

Después de esto vienen cambios muy importantes. En el año 2000, la creación de las unidades especializadas y el Registro de Prestadores de Servicios Financieros; y el año 2002 hay una gran ola de transparencia en la legislación a nivel nacional, está la transparencia en información pública y esta transparencia también aterriza en el sector financiero. En ese año 2002 se creó la primera Ley de Transparencia, para fomentar la competencia al crédito garantizado y se crearon estructuras e instituciones muy relevantes, como es el costo anual total (CAT) para los créditos hipotecarios, la oferta vinculante, cláusulas obligatorias que deben tener los contratos y la subrogación de acreedor.

Esta tendencia continúa, en el año 2004 se da una primera Ley de Transparencia, que tiene un objeto más amplio que los créditos hipotecarios, abarca todo tipo de créditos masivos y tiene limitaciones al cobro de comisiones, a prácticas discriminatorias e informes de comisiones al Banco de México. En 2007 hay una nueva Ley de Transparencia, es decir, la ley que se había emitido solo tres años antes es derogada y ampliada en sus atribuciones, cubre mayores campos, mayores créditos. Con dicha Ley se regulan los registros de comisiones, contratos de adhesión, procedimientos y aclaraciones, amplía el CAT, crea las cuentas básicas de nómina y después será la cuenta básica de tarjeta y establece un registro de usuarios para efectos mercadotécnicos, además de que se establece la gestión electrónica.

En 2009, la CONDISEF pasa de ser un ombudsman a una entidad con todas las facultades de protección al consumidor, con una autoridad financiera plena. Todas las reglas que tenía la Comisión Nacional Bancaria en su circular única pasan a ser facultad de la CONDUSEF, junto con facultades como cualquier otra autoridad financiera, de sancionar, de supervisar y de inspeccionar a las entidades. De esta manera, la CONDUSEF toma atribuciones muy relevantes.

En 2010 viene una nueva reforma que va más hacia la regulación de tasas de interés de comisiones y se otorgan distintas facultades tanto a la CONDUSEF como al Banco de México para vigilar estos aspectos y se introduce el concepto de ganancia anual total y la tarjeta básica de crédito. Así como mayor transparencia mediante publicaciones de tasas y comisiones.

Y finalmente, en el año 2011, se aprueba la Ley de Acciones Colectivas que también otorga mayores beneficios, mayores defensas hacia los consumidores. De esta manera, en 2013 antes de la reforma es posible observar autoridades con amplias facultades en tres terrenos. En la parte regulatoria, la protección al usuario y la transparencia.

En la parte regulatoria se señalan los temas sobre los cuales CONDUSEF ha ejercido sus facultades a través de su circular única y vemos cómo cubren todo el proceso de operación financiera, desde la publicidad, los estados de cuenta, los contratos de adhesión, y abarca también otros temas como ya se comentaron, muy importantes, la portabilidad, las sanas prácticas bancarias, el ofrecimiento y comercialización de productos financieros.

El Banco de México, como parte de su mandato tiene la protección de los intereses del consumidor y tiene también circulares que se refieren a comisiones, un registro de comisiones, cuenta con un veto para la inscripción en este registro y facultades en materia de tasas de interés de pagos anticipados, cuotas interbancarias, metodologías para CAT y ganancia anual total (GAT), tarjetas de crédito y operaciones bancarias.

En cuanto a la protección al usuario, un tema básico para que los derechos de los usuarios en la práctica se lleven a cabo es el de las acciones colectivas (donde la CONDUSEF puede iniciarlas); está también el de la cancelación de gravámenes hipotecarios, donde se establece ya un procedimiento de conciliación mucho más ágil, en el que la CONDUSEF emite una opinión calificada que puede ser utilizada en un tribunal, y sobre todo, destaca el hecho de la educación financiera, que es un tema que la asociación comparte de su importancia y ha tomado medidas al respecto.

En materia de transparencia hay muchos avances en comparativos de comisiones, entre CAT y GAT, calificaciones de contratos, comparativos de productos y servicios, índices de reclamaciones, incumplimientos de obligaciones, que se van a conjugar en un solo indicador o en una sola parte, que es el buró de transparencia financiera.

Por lo que hace a los procedimientos de reclamación existen procedimientos que la ley ha introducido, que son dentro de las ventanillas del banco, como es el de la UNE (Unidad

Especializada), o el del artículo 23 de la Ley de Transparencia, que permiten al usuario tener un acceso fácil a una reclamación; y ante la CONDUSEF existe la gestión electrónica y el procedimiento formal de conciliación que contiene la Ley de CONDUSEF y la Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

En el 2012 se dieron un total de 4 mil 523 millones de transacciones, lo que da un indicador para el 2012 de por cada 100 mil transacciones nada más hay nueve acciones. Y de esas nueve, el 68 por ciento son asesorías.

La ABM reconoció que los bancos tratan de llegar a mayor número de usuarios de manera más eficiente y que la inclusión financiera es uno de los temas más relevantes dentro de la asociación y hay inversiones importantes en esta materia. El número de sucursales ha crecido a 12 mil 400 para el año 2012, los cajeros a 40 mil, las terminales, puntos de venta a 575 mil y todos con un ritmo de crecimiento muy importante.

En cuanto a las tarjetas de crédito y débito el crecimiento también ha sido muy relevante, actualmente existen 125 millones entre tarjetas de crédito y débito, 100 millones de débito, 25 millones de crédito con crecimientos del 10.30 y del 9.9.

Lo anterior ha sido posible gracias a la innovación. Las nuevas tecnologías están presentes en el sector financiero mediante muchos productos de tarjetas de crédito, nuevas tecnologías como es el chip, como son las terminales punto de venta (TPV) inalámbricas, como es la banca por Internet y todas estas nuevas tecnologías deben ser tomadas en cuenta por los cambios legislativos que den certidumbre a estas operaciones y que permitan mayor crecimiento y seguridad, para los clientes y para la banca.

La ABM piensa que la educación financiera es un mecanismo, para incrementar la calidad de vida que es el objetivo final de todas las políticas públicas y acciones de gobierno, debe de desarrollar el hábito de compra y de un consumidor educado que está informado y debe de tratar temas como ahorro, crédito, presupuesto, consumo consiente, cultura emprendedora, etcétera.

En lo que se refiere a la reforma, considera que es muy positiva y reconoce la importancia de la movilidad que tienen los clientes, que haya este buró de entidades financieras y que se refuerce el tema de las ventas atadas.

La ABM expuso que los temas que considera importantes para cumplir con el objetivo de la reforma es el de la reducción de la incertidumbre jurídica y el incremento de la eficiencia; el tema de cláusulas abusivas y prácticas insanas; el sistema arbitral (que por su naturaleza el arbitraje en una institución que requiere de la voluntad de las partes al tratarse de una disputa entre particulares); y finalmente el tema de la reserva técnica en la forma en que está propuesta.

Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX)

Jorge Castillo Magaña

La exposición del representante de la CONCAMEX inició con el cuestionamiento de ¿Cómo se defiende a los usuarios excluidos del sistema financiero mexicano? Para posteriormente explicar que la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo es parte del sistema financiero mexicano. En el sector de cooperativas de ahorro y préstamo en México existen 622 sociedades cooperativas que controlan alrededor de 90 mil millones de pesos en activos y 6 millones de socios.

Los afiliados a la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo son alrededor de 4.48 millones de afiliados en 20 federaciones, con activos del orden del 80 por ciento de lo que comprende todo el sector.

Para el sector de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México, es muy importante esta reforma; sin embargo considera que es incompleta en virtud de que hay que está centrada en el sistema bancario, por lo que plantea poder articular en las leyes que se reconozca al sector social como parte integrante de este sector financiero, entendiendo que el sector es tratado en condición similar o ad hoc al Sistema Bancario, o al Sistema del Sector Público, pero no cuenta con esquemas que los reconozcan en esa naturaleza.

Advierten que existe inequidad para el sector y lo que plantean es un trato de equidad y en consecuencia una lógica que redunde finalmente en beneficio al usuario por la lógica de costos que todo esto acarrea.

Vale la pena resaltar que las sociedades cooperativas en México llevan más de 60 años trabajando y han transitado por procesos complicados y azarosos, pero al final de cuentas se ha fortalecido.

El sector cuenta con activos del orden de 90 mil millones; cartera de crédito del orden de 70 mil millones y paradójicamente tiene que acudir a los bancos para tener ahí en reserva cerca de 18 o 20 mil millones de pesos, porque no puede colocar el crédito por diversas razones. Por lo que plantean poder garantizar que en las leyes se establezca certeza jurídica para el sector social; y sobre la base de normas claras; que puedan tener un trato en igualdad, pero considerando que son desiguales, un trato de equidad, en el que perfectamente puedan

articular una propuesta atendiendo a la naturaleza del sector y la función que tienen como sociedades cooperativas.

Hay en este orden de ideas claridad de que las asimetrías que existen en términos del volumen de operaciones de los riesgos que manejan, evidentemente justifican con claridad el por qué este trato equitativo, en condición de lo que tienen.

La CONCAMEX considera que la banca de desarrollo debe abocarse al al mandato constitucional para atender a los tres sectores: al sector público, en la naturaleza del desarrollo de infraestructura; al sector privado, en todo lo que tiene que ver con el desarrollo empresarial, pero también al sector social.

Un tema que es crucial para las sociedades cooperativas es el tema de las garantías a través de banca de desarrollo, pues las limitaciones que se tienen para poder acceder a los sistemas de garantías han sido un factor determinante en poder ejercer el crédito para laS sociedades.

Existe además un tema que debe tomado en cuenta, las sociedades cooperativas estamos sometidas a un proceso de autorización por la Comisión Nacional Bancaria, este plazo vence en marzo de 2014, y lo que se está consolidando en el sector es cada vez mayor profesionalización, mayor integración de todos los sistemas en el mismo nivel de los sistemas financieros, y evidentemente plenas garantías para que los socios cuenten con la protección al ahorro en todos los ámbitos.

El sector cuenta con organismos del fideicomiso para la protección al fondo del ahorro, con los mecanismos de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y pretende ofrecer mayores garantías; transparencia y defensa del usuario.

Insisten en la necesidad de que se considere el tema de la inclusión financiera sin perder de vista las posibilidades tecnológicas que ofrece el sistema, ya no sólo para el tema del ahorro y del crédito, sino para todo el sistema de medios de pago, pues genera una condición muy vulnerable para los sectores más desprotegidos.

La CONCAMEX consideró además que si bien la propuesta contempla el tema de las corresponsalías, es un instrumento y medio para el acceso al recurso líquido en algunos casos, pero va a ser imposible por esos medios poder estar generando la disposición del crédito, pues

tiene que ver con la integración de expedientes y todo el cumplimiento de la normatividad para evitar caer cualquier riesgo que genere una afectación al usuario.

La CONCAMEX recalcó que entregó una propuesta integrada a la Comisión de Hacienda, a la Comisión de Justicia, a la Comisión de Fomento Cooperativo, con articulados precisos, que no se contraponen a los planteamientos de los diversos sectores, sino que los complementa y solicitó además el respaldo de los señores diputados y señoras diputadas para poder complementar esta propuesta de Reforma Financiera.

Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS)

Recaredo Arias Jiménez

El sector asegurador coincide con el propósito de la Reforma Financiera, pues considera positivo y noble el propósito de la promoción del crédito y la inclusión financiera en el marco del Pacto por México.

Recientemente el Congreso de la Unión, el 28 de febrero para ser precisos, la Cámara de Senadores ratificaron y aprobaron la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas que fue promulgada el 4 de abril de este año. Esta ley transforma de manera muy importante a las instituciones de seguros, incorpora los conceptos de solvencia II que inclusive estaban previstos iniciar en Europa en 2014, se está difiriendo esto para 2016, mientras que en el caso del sector asegurador se tienen 24 meses para la instrumentación de esta ley a través de las medidas de normatividad secundaria con lo cual empezará a operar a partir del 4 de abril de 2015.

Esto significa una serie de beneficios a los usuarios de las aseguradoras y también de las afianzadoras, particularmente en donde el capital y las reservas de las instituciones de seguros estarán determinados en función de la naturaleza, la profundidad y la amplitud de los riesgos que las instituciones de seguros asumen, además de un robustecimiento del gobierno corporativo y medidas a través de un tercer pilar de lo que es la transparencia y la información al público usuario.

En la actualidad, el sector se encuentra en un arduo proceso de consulta y de negociación de la normatividad secundaria con las autoridades para poder instrumentar esta ley estar listos para poderla adoptar en el momento en el que tiene que estar en vigor.

De acuerdo con esta ley, en la forma en la que se ha venido haciendo con otros intermediarios, se le dota de muchas mayores facultades a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y se reconoce el papel de la CONDUSEF de acuerdo a sus facultades en cuanto a la defensoría de los usuarios.

La Reforma Financiera debe ser integral y abarcar legislaciones que incluyan a todas las instituciones financieras, por lo que ponen a consideración de los Legisladores las siguientes propuestas, que se basan en la experiencia del sector asegurador:

- Es muy importante la coordinación interinstitucional, para que no haya un exceso de ventanillas a las cuales atender y que se coordine muy bien toda esa supervisión, vigilancia y la atención de lo que a cada una de estas autoridades les compete.
- Que queden perfectamente bien delimitadas todas esas competencias, para que no haya una superposición o duplicación de responsabilidades y a la vez de necesidades de atender con una misma normatividad a dos autoridades distintas.
- En particular en lo que corresponde a la CONDUSEF y a las atribuciones de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, es muy importante que queden muy bien definidos y delimitados todos los elementos que competen a lo que es el proceso de registro de productos.
- En el caso de la Comisión de Seguros, en los artículos 200 a 215 de la nueva Ley de Instituciones de Seguros, el 36 de la ley vigente en estos dos años se dan todos los elementos que deben darse y que se generan procesos muy complejos para que un producto de seguros pueda entrar en funcionamiento y debe haber una congruencia entre lo que establece el contrato y lo que establece la nota técnica que sustenta ese contrato, para que tenga sustentabilidad y también un precio adecuado para los usuarios.

Las nuevas que se le dan a la CONDUSEF en materia de productos tienen que coordinarse muy bien con esta otra parte, para que no se rompa esa congruencia entre los contratos y a la vez que no se nos dupliquen las ventanillas a través de las cuales esto se debe dar, para lo cual nosotros proponemos que haya una coordinación interinstitucional y que a lo mejor a través de alguna autoridad se pueda canalizar todo lo que el estatuto legal le faculta a las otras entidades.

La AMIS establece que en materia de transparencia, la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas maneja medidas de gobierno corporativo mucho más robustas, en cuanto a lo que debe de ser el análisis de los distintos comités delegados de los Consejos de Administración y la información que se emite al público, aseguraron que se encuentran trabajando con la Comisión de Seguros y la Secretaría de Hacienda sobre cuál debe ser y con qué extensión, más una calificación crediticia que ahora será obligatoria para las aseguradoras, y por el otro lado vienen las obligaciones de información que se deben dar en las atribuciones de las cuales se dota a la CONDUSEF en mayor medida e intensidad.

Otro punto importante es lo referente al título ejecutivo. Desde hace muchos años las instituciones de seguros, siempre que hay un procedimiento de reclamo por parte de los asegurados o los beneficiarios de seguros, existe, cuando se inicia ese procedimiento, a través de los distintos mecanismos de los cuales la ley prevé, el que se tiene que establecer una reserva específica, que es un fondo que prácticamente es fiduciario y ejecutable de inmediato en el momento en el que se resuelve a favor del asegurado o beneficiario, ese dinero ya está

etiquetado y garantizado a favor del público. Por lo cual, la AMIS considera que es innecesario el título ejecutivo en el caso de las aseguradoras; esto ya en algún proyecto previo había sido desestimado precisamente por esta circunstancia.

En cuanto al sistema arbitral, la AMIS aplaude que este sistema, que además es mucho más expedito, se privilegie, se motive y se trate de estimular, sin embargo, también debe existir siempre el respeto a tanto usuarios como instituciones, a utilizar los foros que en cada una de las circunstancias se considere el adecuado o el pertinente para cada uno de los procedimientos.

De igual forma, en lo que se refiere a los parámetros para la definición de las calificaciones en el buró de las instituciones, se sugiere que éste no sea un elemento que vaya en detrimento de la calificación de quien no utilice el sistema arbitral.

Existen dos puntos importantes dentro de las propuestas a consideración. Hay unos seguros que se llaman de directores y gerentes en el concurso mercantil. Estos seguros están determinados en la parte del concurso mercantil y consideramos que éste es probablemente un error de redacción, porque de otra manera no lo consideraríamos como algo que deliberadamente se debe haber establecido de esa manera, que en el caso del concurso mercantil dice que no se puede utilizar este tipo de seguros.

Sin embargo, estos seguros están diseñados de forma tal, que es lo que trata de proteger el procedimiento de concurso mercantil, que cuando estos seguros no protegen cuando el director o el consejero actuó de mala fe. Entonces, está perfectamente previsto en el clausulado de estos productos, de la naturaleza de estos productos, el que no operan cuando no hay buena fe, de forma tal que lo que pretende esta reforma está cubierto en lo que corresponde, precisamente, a concurso mercantil.

En lo que corresponde a la ampliación de coberturas a favor del público asegurado, se propone aprovechar el que se está abriendo esta ley vigente para que se anticipen algunos artículos, que ya están previstos en la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas a través de una modificación a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que corresponden a que, en el caso de los seguros de gastos médicos mayores, las coberturas de prevención se puedan otorgar con carácter indemnizatorio. Esto forma parte de las políticas públicas que privilegian la prevención a favor de que prevalezca un estado de salud por parte de la población.

Para las instituciones de seguros especializadas en salud la nueva LISF, la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, les va a permitir también operar las coberturas de accidentes y enfermedades, por lo que si esto se anticipa desde ahora, los beneficios al público usuario van a poder ser recibidos desde este momento, y no hasta el 4 de abril del 2015.

Finalmente, en lo que corresponde a la vinculación del sector con la CONDUSEF, se dijo que se ha venido trabajando con ésta y con todas las autoridades en materia de inclusión financiera, tanto desde el punto de vista de cultura como desde el punto de vista de conocimiento y de capacidades para poder comparar productos, además de la atención del público asegurado.

Hay casos de éxito, como son los micro seguros, en donde al cierre del año pasado se contaron poco más de 10 millones de pólizas certificados de asegurados de la base de la pirámide, es decir, la población en estado de pobreza de capacidades. Se tienen algunos seguros que han sido casos de éxito, como son: protecciones a las víctimas de accidentes viales, ya sea por causa de automóviles o muy en particular un elemento que ha sido muy sensible en la sociedad como son los de guarderías.

En coordinación con CONDUSEF también se ha trabajado de manera muy importante y relevante en las encuestas de satisfacción, simuladores de productos, sistemas para la localización de personas fallecidas para que se conozca si sus posibles beneficiarios tenían algún seguro a su favor, pero que lo desconocían porque así no se los informó la persona que en vida estaba asegurada. Existe un mecanismo que finalmente después se convirtió en ley, que nosotros hicimos a través de un acuerdo institucional. Por otro lado, la gestión electrónica para hacer más expedita la atención de quejas, los protocolos para buenas prácticas de comercialización. El año pasado se hizo un protocolo voluntario entre CONDUSEF, los bancos y las aseguradoras para que haya sanas prácticas en la oferta a través de telemarketing y también de las sucursales bancarias de los productos de seguros.

Finalmente, hemos coadyuvado de manera muy importante con la semana de educación financiera, y se recomienda que esa parte de las facultades y funciones de prevención no se descuiden, sino que se profundicen y se fortalezcan, porque precisamente la prevención evita que haya controversias, que haya litigios, que haya quejas.

En conclusión las economías desarrolladas tienen altos niveles de penetración en el seguro, lo que redundará en la elevación de la calidad de vida de la población. Los seguros en muchos casos representan la diferencia entre la preservación del patrimonio o la capacidad de tener ingresos de las personas y las familias a la pérdida del estatus familiar y en muchas ocasiones el estar sumidos en un estado de pobreza.

La AMIS sugirió trabajar conjuntamente con las autoridades hacendarias y las comisiones en la instrumentación de políticas públicas que promuevan la cultura de la prevención y el desarrollo del seguro. Es decir, trabajar paralelamente con la regulación en una agenda de desarrollo, porque hay muchas políticas públicas que se han implementado en otros países y que han detonado el desarrollo del acceso de la población a los beneficios del seguro.

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)

José Luis de la Cruz Gallegos

Lo primero, es indudable que es una Reforma Financiera importante en el sentido de que no se puede entender en ningún país desarrollado que no tenga un sistema financiero, un sistema bancario sano y que en su papel de intermediación propicie el crecimiento y el desarrollo de un país.

En este sentido, es evidente que México tiene ese gran pendiente, cuando se revisó el impacto que puede tener el crédito actualmente tal y como se está otorgando sobre el crecimiento económico en la mayor parte es nulo, fundamentalmente, porque está muy concentrado en el consumo, lo cual no necesariamente acaba generando impacto productivo.

Lo anterior es relevante porque la lógica de la reforma tal y como fue presentada por el Ejecutivo lo que busca es generar una mayor oferta de crédito, la pregunta en este punto que tendríamos que hacernos es esa oferta per se va a generar mayor crecimiento. Es decir, aunque lográramos el objetivo de que la reforma aumenta el crédito a la economía, eso necesariamente va a detonar el crecimiento económico y esto es importante por varios aspectos.

El primero, ya se mencionó que una de las formas de proteger realmente a los usuarios del sistema financiero es la educación, el punto es que tal y como está la reforma el sistema educativo mexicano no está asumiendo la responsabilidad de educar a los mexicanos en los temas financieros y económicos y esto es bastante peculiar, porque si algo hemos vivido en los últimos 30 años han sido crisis económicas y financieras, la década de los 80, 1995, el estancamiento económico entre 2001 y 2003, la crisis de 2009, nos deberían de recordar que un aspecto que no está en nuestro sistema educativo es la educación económica y financiera.

Si bien se plantea que sea parte del sistema financiero, por ejemplo, los bancos los que apoyen a esta educación de los usuarios, tendríamos que preguntarnos si realmente esto es suficiente para poder garantizar que todos los mexicanos, que todos los usuarios del sistema financiero, pero sobre todo los que están fuera del mismo, van a tener la capacidad de analizar, de revisar las condiciones de crédito, las condiciones de un contrato financiero, de un contrato de un préstamo, por ejemplo.

Entonces un primer elemento, que evidentemente está de fuera, es que esto tiene que ser parte estructural del sistema educativo. Ya de manera más puntual, y cuando revisamos la lógica de la reforma, en donde se busca incrementar la oferta, tendríamos que preguntarnos si va a haber una demanda para esa oferta de crédito. Es decir, si la sociedad mexicana va a ir a solicitar ese crédito. Porque cuando uno pide un crédito hipotecario, un crédito por nómina, hay por lo menos dos aspectos que revisar: la tasa de interés, las comisiones y todos los costos de intermediación que tiene solicitar el crédito. Eso queda fuera de la propuesta de reforma. Sobre de eso no se está tocando nada.

¿Qué es en lo que se confía? Que la competencia, que la información que se dé al mercado, es decir que las fuerzas del mercado acaben implicando una reducción en muchas de esas tasas y en muchas de esas comisiones. En este punto lo que tendríamos que preguntarnos es si realmente la reforma tiene esa lógica. ¿Por qué? En una de las iniciativas se plantea que el objetivo es incrementar el ahorro. ¿Por qué la gente estaría dispuesta a ahorrar? Entre otras cosas es porque el premio por ese ahorro, es decir la tasa de interés que reciba, sea lo suficientemente elevada para no destinar esos recursos a otra cosa, a consumir, por ejemplo. Pero al mismo tiempo, si queremos que la gente solicite ese crédito lo que tenemos es la necesidad de que los intereses, las comisiones, los costos de intermediación disminuyan. Entonces el punto que queda pendiente es cómo se va a compensar esa disyuntiva. Esto es relevante por lo siguiente. Aumentar el crédito, si este no es productivo, genera burbujas de crédito. Y este país no está al margen de esas burbujas. Que debería ser uno de los aspectos fundamentales por proteger para los usuarios de los servicios financieros.

Cuando se observa lo que actualmente está pasando en el sector de construcción de vivienda, pues básicamente lo que ocurrió ahí fue una burbuja, en donde lo que vemos es que las seis principales empresas constructoras de vivienda en este país están en serios problemas financieros. Es decir, el problema no fue que no hubiera crédito. Lo hubo. El problema fue que quienes lo usaron no tenían las condiciones de ingresos, de seguridad, una multiplicidad de factores para que esto fuera sustentable. Y hoy tenemos a la puerta un problema de una burbuja de crédito en el sector vivienda.

Entre 2007 y 2008 tuvimos un problema de una burbuja de crédito al consumo. Se puede estimar, se puede calcular que eso existió. Y algo que afortunadamente la desinfló sin que causara mayor problema fue la crisis de Estados Unidos. El crédito al consumo se empieza a cerrar en nuestro país y se evita que algo que estaba aumentando generara un problema. Entonces uno de los elementos que tienen que monitorearse en una reforma que lo que busca es aumentar el crédito, con ánimo de proteger a los usuarios es que no se estén generando burbujas. Si el crédito que se otorga no es productivo, si únicamente se destina a cuestiones como el consumo, lo que acabará privilegiándose es la posibilidad de estas burbujas. En un momento en el que el país está desacelerando, eso no estaría, no sería algo que no pudiese ocurrir.

Evidentemente que además lo que tenemos que plantearnos es si el sistema financiero tiene incentivos para bajar las tasas de interés. ¿Por qué? Si ustedes revisan las tasas de referencia a nivel internacional y a nivel nacional, lo que resulta es que históricamente son bajas, la Reserva Federal, el Banco Central Europeo, aún mismo en México, tenemos tasas de interés muy bajas. La pregunta es ¿Por qué eso no se ha transmitido a todos los instrumentos financieros que se manejan en México?

Las tarjetas de crédito siguen teniendo tasas que pueden ir perfectamente desde un 25 hasta, dependiendo la institución, un 90 o 100 por ciento cuando, por ejemplo, las tasas de interés de la Reserva Federal prácticamente están en cero y han estado así no por 1, 2 o 3 años, ya tenemos varios años en donde las tasas de referencia son bajas y no necesariamente se transmite eso hacia los usuarios de los servicios financieros en nuestro país.

Evidentemente, si no se quieren tocar las tasas, porque como se mencionaba no se bajan por decreto, sí tendríamos que plantear ¿cuál va hacer el mecanismo de convergencia a la baja?, ¿por qué se confía en la competencia?

¿Podemos garantizar que en México el Sistema Financiero, el Sistema Bancario es competitivo? Es decir, que no existe, realmente, una concentración bancaria, un oligopolio de los sistemas bancarios, cuando se veía la gráfica de la concentración bancaria, eso estaría entre dicho. Entonces, uno de los aspectos que se tienen que garantizar es la competencia. ¿Cómo garantizarla? Un elemento que me parece positivo, que está dentro de la reforma, es justamente el buro. Al tener información ahí, lo que podríamos nosotros garantizar al menos en teoría es de que si tuvieran elementos para competir, el punto es primero, ¿será suficiente ante una población que no tiene la educación económica y financiera para en muchas ocasiones interpretar lo que hay ahí?

Segundo. ¿La información que está contemplando es lo suficientemente clara, nítida, para poder hacer un ranking de instituciones en ese buro?, y ¿Por qué no pensar que en ese sistema de información éste no nada más lo que hasta ahorita se ha planteado, sino también el número de denuncias?

Que se haga un sistema que cruce el número de contratos en donde hay cláusulas abusivas en donde se cruce el número de procesos que se han implementado, el tiempo que se tarda, por ejemplo, lo que se cobra en tasas de interés. ¿Por qué no cruzar esa información con el nivel de eficiencia de los bancos? Sin mayor frontera se puede generar una frontera de eficiencia en donde no nada más estemos poniendo ¿cuál es la tasa de interés que se cobra?, ¿cuáles son los resultados financieros de los bancos? Podemos generar eso en una frontera de eficiencia y

demostrar cuáles son los bancos que tienen mejores resultados y cruzarlo con los bancos, con la información de la calidad de atención a los usuarios.

Entonces de una manera muy clara y simple los usuarios de los servicios puedan ver quién le ofrece mejores resultados en términos financieros y al mismo tiempo le permita comparar la calidad de servicio. Eso perfectamente pueda estar en un sistema de información de Internet como está planteado, pero tendríamos que revisar algo adicional: los mexicanos todavía no tenemos acceso a Internet, menos del 30 por ciento de los hogares tienen ese acceso, tendremos que seguir pensando en el periódico, en hacerlo público, quizás en ponerlo en los estados de cuenta; es decir, si queremos transparencia para que exista competencia, todavía necesitamos plantear que la divulgación tiene que ser mayor, algo que no está puesto.

Evidentemente que algo que tendremos que plantear es no nada más decir el número de eventos, por qué no hacer un ranking, o sea, por qué no generar cuál es la mejor institución en términos de eficiencia operativa, estrictamente financiera y decir: la mejor institución bancaria es ésta, la segunda, la tercera, y cuál es la última; en el mismo sentido, en cuanto a la calidad del servicio y que entonces de una manera muy simple el usuario pueda decidir y entonces sí obligar a las instituciones a competir en términos financieros y en términos de atención al usuario de los servicios. No tenerle miedo a eso.

Es obvio que esto implica un proceso complejo, pero sin lugar a dudas aquí lo que tendríamos que preguntarnos es, ¿hasta dónde estamos dispuestos a llegar con la Reforma Financiera? ¿Por qué? Porque si no garantizamos la demanda, si no garantizamos que esa demanda se va a dar, si no garantizamos que haya esa reducción en tasas de interés, en los cobros de intermediación, pues simplemente esa parte va a quedar suelta.

No es algo menor, cuando varios bancos en México sacan el 30, 35 por ciento de sus ganancias a nivel global de este país, evidentemente que los incentivos a que eso disminuya son menores, si no se tienen los incentivos, y una ley debe de tener garantizados los mecanismos y los incentivos para poder dar cumplimiento a lo que busca.

Claramente que un beneficio de la reforma es la información; sin embargo, no es suficiente recopilación de información con fines estadísticos, como se ha planteado, necesitamos darle valor agregado a esa información, es darle un análisis al usuario para que pueda guiarse en lo que planteamos cómo vamos a educar a la sociedad para que lo pueda leer por su cuenta.

Un elemento que sí llama la atención es lo de las prácticas sanas, las cláusulas abusivas y la información relevante. En el momento en que dejamos fuera tasas de interés, comisiones y contraprestaciones, queda fuera uno de los principales elementos, en donde el problema es que la diferencia, por ejemplo, entre tasas activas y pasivas, lo que acaba generando son ganancias importantes para el sistema de intermediación bancaria. Entonces habría que replantearse hasta qué punto quedan fuera y qué tan pertinente es incluirlas.

Hasta el momento no han quedado claras cuáles van a ser esas cláusulas abusivas, están por redefinirse y están en manos de CONDUSEF. Por qué no plantear que dentro de esto exista una participación más amplia. Evidentemente que esto lo que también plantea es que la información que se otorgue en principio debe de ser obligatoria. Me parece que lo que tiene que quedar de manera muy claro regulado es que la información que se requiere para formar el buró es obligatoria, tiene que ser homogénea y tiene que estar vinculada con estos criterios que mencionaba anteriormente.

Si por ejemplo vemos sanciones y multas, una de las máximas por no proporcionar información son 2 mil salarios mínimos, cuál es el peso de esa parte económica para una institución financiera. Entonces al final del día me parece que tiene que revisarse las multas y sanciones. A lo largo de las 13 iniciativas, si bien se plantea la figura de que se puede sancionar a quien incurra en algún mal servicio al usuario, en alguna cuestión ilegal, en varias de las iniciativas hay una cláusula de discrecionalidad en donde las distintas instituciones del gobierno, Banco de México por ejemplo, tienen la discrecionalidad de aplicar o no si el error puede ser un error o si la falta que se está cometiendo es considerada como no grave.

Entonces hay que eliminar esa discrecionalidad. Si el usuario de servicios financieros no paga puede perder su patrimonio, entonces me parece que en ese sentido lo que tiene que plantearse es que las sanciones también correspondan a que si hay una falta por el lado de la oferta de ese crédito, a final de cuentas tiene que ser un mecanismo bajo el cual se garantice que los incentivos a no cumplir sean realmente bajos.

Evidentemente que la parte arbitral también es un aspecto positivo, sin embargo habría que plantearse de por qué quedar sin validez cuando en un momento dado la resolución pasa a la parte judicial, por qué no ser vinculante. O sea, si ya se hizo un análisis experto, por qué no llevarlo allá.

Algo que también tiene que plantearse es la lógica de la protección de usuarios de servicios financieros trae sobre todo la parte hacia el consumo ¿en dónde está la parte productiva?, es decir, en dónde está esa parte que garantice la protección a esos derechos y también los

incentivos para el crédito que en realidad va a ser sustentable, que si ese dinero llega a la economía sea realmente productivo.

En este sentido la propuesta de la Reforma Financiera es positiva, necesitamos hacer esa reforma, sin embargo en términos generales me parece que en la parte de la demanda de los derechos de los usuarios todavía tiene que avanzarse un poco más para garantizar que se dé la competencia y que en esa competencia se dé la reducción de tasas.

Cuando vemos en una parte de la iniciativa que una institución financiera puede llegar a usar instrumentos financieros de otra, nada más indicándole al usuario que no es de él sino que pertenece a otra institución, ¿hasta qué punto estaremos planteando que ahí puede existir colusión? Esto lo que plantea es un elemento adicional.

Se tiene que hacer periódico, regular el estudio, el análisis que se haga sobre el comportamiento del sistema financiero, del sistema bancario, de todos los integrantes. Tiene que estar regulado cada trimestre, cada semestre con la periodicidad que se elija para garantizar que se está compitiendo, que no existen esos incentivos, que no hay colusión y que entonces podamos estar garantizando que va a haber en efecto sobre las tasas de interés, sobre los costos de intermediación y sobre las comisiones.

Porque tal y como están ahora los incentivos para el sistema financiero, con tasas de interés históricamente bajas, simplemente eso no necesariamente se ha dado con la velocidad y la profundidad que se requiere.



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas