

7

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

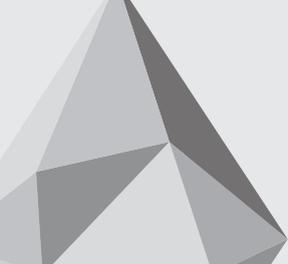


ANÁLISIS DE LA REFORMA FINANCIERA

JUAN MANUEL ANDRADE HERNÁNDEZ
MARIO IVÁN DOMÍNGUEZ RIVAS
ALEJANDRA HUERTA PINEDA
MAX LUGO DELGADILLO



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República



REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

7 ANÁLISIS DE LA REFORMA FINANCIERA

AUTORES

JUAN MANUEL ANDRADE HERNÁNDEZ
MARIO IVÁN DOMÍNGUEZ RIVAS
ALEJANDRA HUERTA PINEDA
MAX LUGO DELGADILLO

COORDINADORES

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ
ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA
NOEL PÉREZ BENÍTEZ



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya
SECRETARIO

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
SECRETARIO TÉCNICO

Junta Ejecutiva

Dr. Gerardo Esquivel Hernández
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

Análisis de la Reforma Financiera.

Autores: Juan Manuel Andrade Hernández

Mario Iván Domínguez Rivas

Alejandra Huerta Pineda

Max Lugo Delgadillo

Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos

Número: 7

Primera edición, diciembre de 2016.

ISBN: 978-607-8320-55-4

Diseño de portada: Instituto Belisario Domínguez

Diseño de interiores: D3/Ana Karina Mendoza Cervantes, Daniel Prisciliano Estrella Alvarado

Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Finanzas.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Índice

Presentación	5
Introducción	9
1. Diagnóstico del sistema financiero	11
1.1 Importancia del sistema financiero	11
1.2 Oferta de financiamiento	15
Banca comercial	33
Banca de desarrollo	40
Estabilidad del sistema financiero	43
Recuadro analítico – Basilea III	45
Mercado de valores	47
Intermediarios financieros no bancarios	49
Inclusión financiera	50
Educación financiera	53
2. Análisis de contenido	57
Banca comercial	59
Banca de desarrollo	63
Mercado de valores	64
Intermediarios financieros no bancarios	66

Inclusión financiera	69
Educación financiera	69
Estabilidad del sistema financiero	69
3. Análisis de consistencia	73
Banca comercial	73
Banca de desarrollo	80
Mercado de valores	81
Intermediarios financieros no bancarios	85
Inclusión financiera	89
Educación financiera	90
Estabilidad del sistema financiero	91
4. Seguimiento de la implementación	95
Conclusiones	109
Fuentes de consulta	113

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, a través de las Direcciones Generales de Investigación Estratégica y de Finanzas, dedicó un año de trabajo a la elaboración del proyecto de investigación Reformas estructurales: avances y desafíos. Este estudio precursor analiza ocho de las reformas estructurales aprobadas en la recta final del sexenio anterior y durante el actual: Fiscal, Laboral, Financiera, Energética, Educativa, Político-Electoral, Derechos Humanos y Justicia Penal.

Las ocho investigaciones se motivaron y articularon a través de cuatro grandes preguntas: ¿Qué problemáticas sectoriales se pretenden resolver con cada una de las reformas? ¿Cómo se planteó lograrlo? ¿Qué tan factible es que se logren? ¿Qué elementos clave no fueron tomados en cuenta?

El estudio sistemático e integral de este paquete de reformas es relevante ya que fue un parteaguas que modificó sustancialmente pilares centrales de la Constitución y por tanto del proyecto de nación. Adicionalmente, permite dar seguimiento a la implementación de las decisiones del Poder Legislativo, con lo cual buscamos contribuir a fortalecer sus funciones de supervisión y control a los otros poderes del Estado.

Esta colección de cuadernos de investigación partió de varias premisas para adentrarse en el análisis de las reformas estructurales. En primera instancia, ninguna de las reformas puede entenderse de forma aislada. Sus impulsores las concibieron como componentes de un proyecto integral para modernizar al país, eliminar trabas para elevar la productivi-

dad, situarlo entre las economías competitivas a nivel global, fortalecer la vida democrática e incrementar la eficacia en el ejercicio de gobierno.

Esto no necesariamente significa que sus resultados sean congruentes entre sí. Las reformas no son productos armoniosos u homogéneos. Por el contrario, desde su dictaminación están marcadas por posturas políticas contrapuestas. En un congreso plural, su aprobación es resultado de múltiples rondas de negociación entre una constelación de actores con posturas e intereses diferenciados y grados de poder e influencia desiguales. La caja negra de las negociaciones explica en buena medida las diferencias entre la iniciativa original y el texto que finalmente se promulga.

De ahí la necesidad de realizar un análisis de consistencia de cada una de las reformas. Esto implica responder si sus exposiciones de motivos, diagnósticos, la legislación finalmente aprobada y los primeros resultados de su implementación guardan coherencia y están alineados entre sí.

Una conclusión es que contrario a una creencia arraigada según la cual los problemas del país están sobre-diagnosticados, estas investigaciones han detectado que las reformas no necesariamente parten de diagnósticos exhaustivos que identifiquen las causas de los problemas y ofrezcan alternativas de solución. En algunos casos, no existe información estadística e indicadores para conocer la magnitud y complejidad del problema. No es cosa menor: si no se parte de diagnósticos adecuados, difícilmente se lograrán tomar decisiones públicas informadas para atacar los problemas con precisión.

Una vez analizada la consistencia de cada reforma en sus propios términos, los cuadernos proceden a abordar la implementación como un campo de estudio específico. Se trata de la fase en que finalmente se ponen a prueba las reformas y se enfrentan con la realidad que pretenden modificar.

La implementación de cada reforma tiene que afrontar desafíos que escapan del control de las autoridades estatales, tales como actores y colectivos con poder para obstaculizar los cambios aprobados, o bien, procesos globales de distinta índole. El éxito o el fracaso de las reformas depende en buena medida de la capacidad para sortear esos factores externos con los recursos materiales e institucionales disponibles.

Finalmente, cada uno de los ocho cuadernos da seguimiento a los efectos de las reformas, entre los cuales se encuentran la creación de nuevas

instituciones, la puesta en marcha de políticas públicas y la armonización legislativa tanto de las leyes secundarias y locales, como en función de los compromisos contraídos por el Estado mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales. Debe advertirse que los avances en la implementación de cada reforma se han registrado con velocidades, profundidades y ritmos propios.

La mecánica de trabajo del proyecto incluyó un seminario interno que sesionó durante un año. Los más de veinte investigadores que participaron en este proyecto cuentan con trayectorias académicas y profesionales en diversos campos como la sociología, la ciencia política, el derecho, las relaciones internacionales, la pedagogía, la economía y la actuaría, lo cual contribuyó a dotar a cada estudio de un enfoque multidisciplinario.

En el mismo sentido, sostuvimos sesiones para presentar avances del proyecto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y el Consejo Coordinador Empresarial. Posteriormente, convocamos a un seminario público de dos días en el Senado de la República, el cual contó con la participación de especialistas nacionales e internacionales en los distintos campos de las reformas. La pluralidad y el nivel de especialización de las personas que participaron en estos diálogos, sin duda enriquecieron los resultados del proyecto. Por último, los borradores de esta colección fueron sometidos a un proceso de doble dictaminación con reconocidos expertos en cada uno de los temas. Sus observaciones puntuales elevaron el rigor y la calidad de las investigaciones. Como siempre en estos casos, son los propios autores los responsables finales de lo expresado en cada estudio.

Agradecemos al Senado de la República, en especial a la Presidencia y el Comité Directivo del IBD, por otorgarnos todas las facilidades para que este proyecto llegara a buen puerto. Esperamos que Reformas estructurales: avances y desafíos contribuya a la toma de decisiones informadas por parte del Estado mexicano y a que la sociedad disponga de estudios que le permitan conocer y examinar el desempeño de sus instituciones.

Gerardo Esquivel Hernández

Alejandro Encinas Nájera

Noel Pérez Benítez

Destacar la importancia del funcionamiento de los sistemas financieros para asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico entre los países, es un tema que reanudó el interés por parte de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta tendencia tiene como propósito no volver a experimentar los efectos adversos que produjo la crisis económica y financiera global de 2008-2009.

En particular, el FMI (2015) establece que la función central de los sistemas financieros es canalizar eficazmente el ahorro hacia la inversión, y esto es fundamental para impulsar la expansión de la actividad económica. Asimismo, afirma que la regulación y supervisión de los sistemas financieros por parte de las autoridades, es esencial para garantizar la estabilidad económica y financiera, tanto a nivel nacional como internacional.

La Reforma Financiera (en adelante reforma) publicada el 10 de enero de 2014 está circunscrita dentro del grupo de reformas estructurales que buscan elevar la productividad en México y está compuesta de 13 decretos que modificaron 31 leyes y dos códigos, además de que se expidió una nueva Ley. Cabe destacar que la implementación de la reglamentación secundaria ha sido un proceso gradual que tomó fuerza a partir del cuarto trimestre de 2014, y se previó que concluya en junio de 2016.

La motivación de la reforma precisa dos grandes objetivos, el primero que en México haya más crédito y el segundo que éste sea más barato.

Con el fin de lograr esto, la reforma estableció cinco ejes principales: i) incrementar la competencia en el sector bancario, ii) fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo (BdeD), iii) ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas, iv) mantener un sistema financiero sólido y prudente, y v) hacer más eficaces a las instituciones financieras y el actuar de las autoridades en la materia.

El presente documento tiene como propósito analizar la consistencia entre los objetivos planteados y las medidas implementadas en la reforma. Para lograr esto, el análisis parte de la identificación y conceptualización de una problemática y posteriormente de la asignación de las causas y los efectos de la misma. Es importante subrayar que las modificaciones a la normatividad fueron numerosas y escapa al alcance de este análisis realizar un diagnóstico exhaustivo de todos los ámbitos que cubrió la iniciativa, sin embargo, se pone especial énfasis en los principales factores que condicionan el logro de los objetivos de la reforma.

El primer capítulo plantea un diagnóstico general de la problemática del sistema financiero mexicano, enfocándose en los sectores que tienen mayor peso en el financiamiento. El segundo capítulo contempla una descripción esquemática del contenido de la Reforma Financiera. El tercer capítulo muestra el análisis de consistencia entre los objetivos que plantea la reforma y las principales medidas implementadas, donde se resumen los hallazgos mediante la herramienta de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Con el propósito de dar seguimiento a los cambios establecidos, el cuarto capítulo cubre los eventos trascendentales que han surgido a partir de la reforma y diseña una propuesta de tablero de control. Finalmente, el quinto capítulo expone los hallazgos del análisis para precisar cuáles serán los desafíos que enfrentará la reforma para lograr sus objetivos.

1

Diagnóstico del sistema financiero

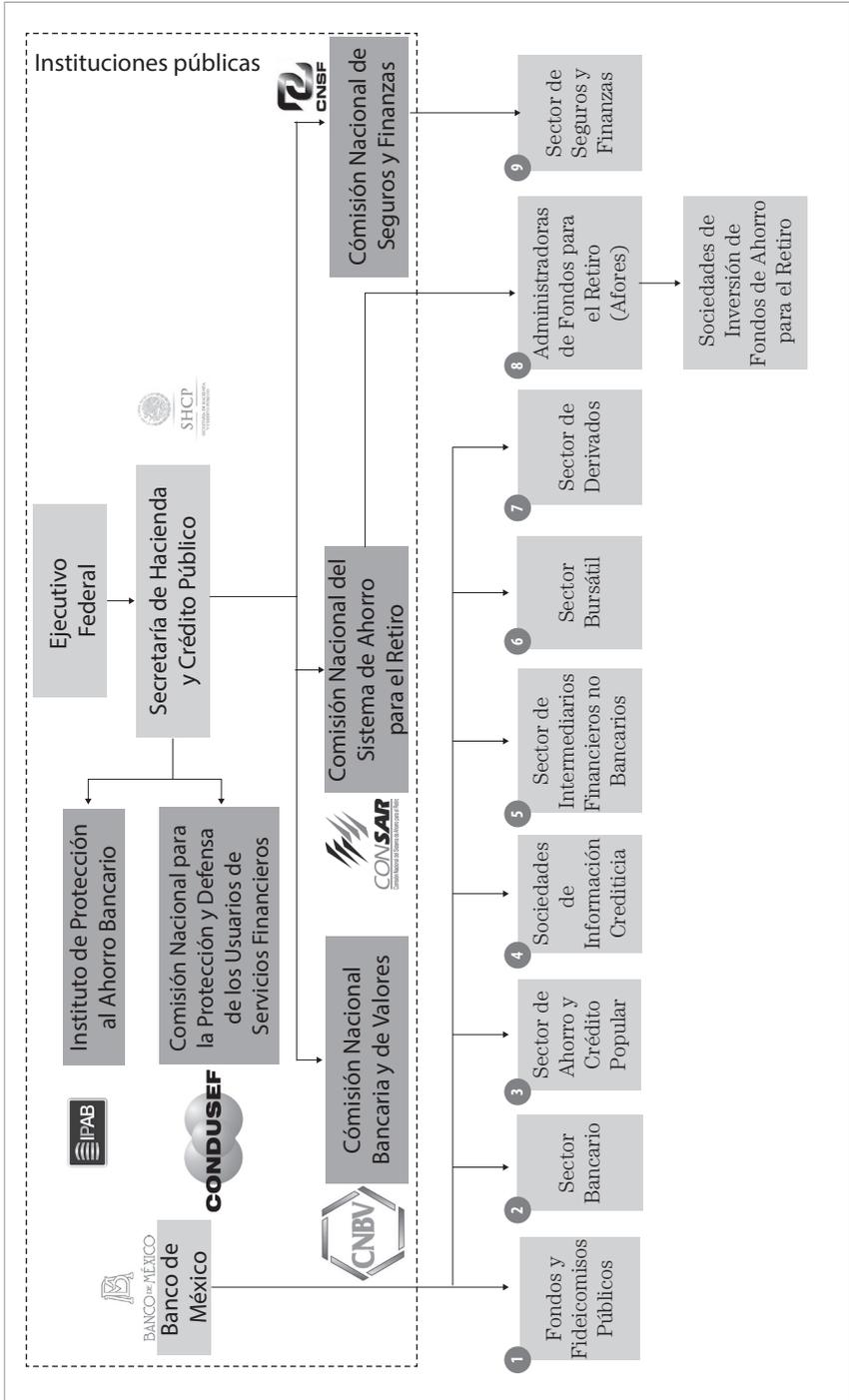
La reforma presenta una exposición de motivos que está formulada con base en las propuestas que planteó. En este contexto, para entender la problemática general del sistema financiero mexicano y sus causas asociadas, la primera parte del documento debe partir de un diagnóstico de los principales problemas del sistema.

1.1 Importancia del sistema financiero

En México, el sistema financiero cuenta con una amplia estructura que se compone de los Fondos y Fideicomisos Públicos, los sectores Bancario, Crédito y Ahorro Popular, Sociedades de Información Crediticia, Intermediarios Financieros no Bancarios, Bursátil, Derivados, Administradoras de Fondos para el Retiro, Seguros y Fianzas, y siete Instituciones Públicas que regulan y supervisan las operaciones del sistema para garantizar su correcto funcionamiento. Todas ellas en su conjunto suman un total de 4,230 instituciones que operaban en el sistema financiero mexicano en junio de 2015 (ver diagrama 1b).

En cuanto a la importancia de las actividades del sistema financiero, diversos autores han realizado estudios para mostrar que el sistema es un elemento clave para fomentar la expansión económica. John Hicks (1969), indica que durante el periodo de industrialización de Inglaterra el sistema financiero facilitó la movilización de capital para aumentar la actividad económica.

Diagrama 1. a. Estructura condensada del sistema financiero mexicano



b. Instituciones que operan en el sistema financiero e inscritas en el Buró de Entidades Financieras (2015*)

Rama	Instituciones del S.F.	Operan	Buró	Rama	Instituciones del S.F.	Operan	Buró
1	Banca de desarrollo ^{/1}	8	8	5	SOFOM E.N.R.	2,927	2,987
2	Bancos comerciales	45	45	5	SOFOM E.R.	40	28
2	Sociedades controladoras ^{/2}	20	24	6	Casas de bolsa	34	35
3	SAP ^{/3}	2	2	6	Sociedades de Inversión (SI)	549	585
3	SOCAPS ^{/4}	143	142	6	Distribuidoras de Acciones de SI	9	10
3	SOFIPOS ^{/5}	44	46	6	Operadoras de SI	37	39
3	SOFINCO ^{/6}	-	1	7	Operadoras de derivados	6	10
4	Burós de crédito	3	3	8	Afores ^{/6}	88	88
5	Almacenes de depósito	19	19	8	SIEFORES ^{/9}	77	77
5	Casas de cambio	9	9	9	Aseguradoras ^{/10}	102	102
5	Uniones de crédito	100	103	9	Afianzadoras	15	15

Instituciones del S. Financiero^{/11}
4,230

Instituciones del Buró
4,301

* Corresponde al Diagrama de la estructura condensada del sistema financiero y los datos son a junio de 2015.

Nota: El número de instituciones inscritas en el Buró incluye entidades que pueden estar en proceso de extinción por escisión, fusión, intervención, liquidación, revocación, y transformación.

^{/1} Incluye al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores y a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

^{/2} En la Rama 2 de sector bancario se incluye a las sociedades controladoras.

^{/3} Sociedades de ahorro y préstamo.

^{/4} Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

^{/5} Sociedades financieras populares.

^{/6} Sociedades financieras comunitarias.

^{/7} Sociedades financieras de objeto múltiple.

^{/8} Administradoras de fondos para el retiro.

^{/9} Sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro.

^{/10} Incluye aseguradoras especializadas en salud y pensiones.

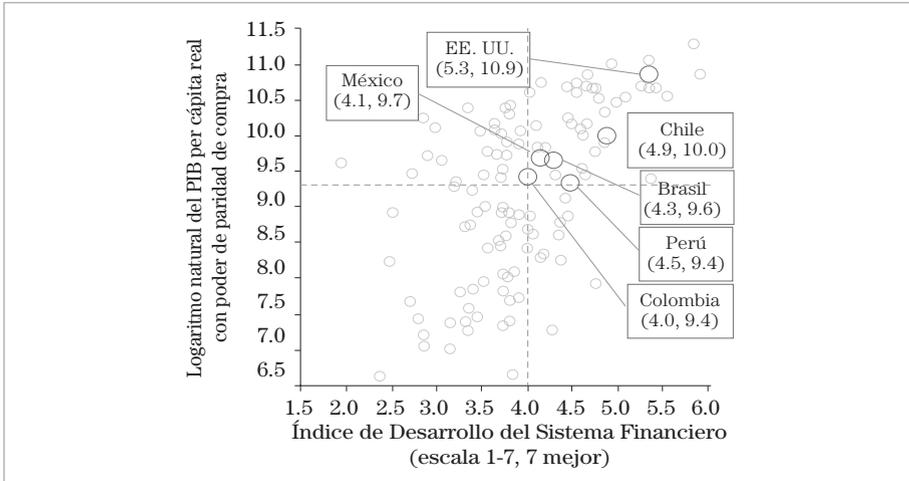
Más recientemente, Levine (2001) señala que el crédito bancario al sector privado, la operación del mercado de valores y un marco jurídico que garantice la protección de acreedores, son elementos que están relacionados positivamente con el progreso económico. De la misma manera, Khan y Senhadji (2000) apuntan a que el crédito al sector privado y el grado de capitalización de las empresas del mercado bursátil están correlacionados positivamente con el crecimiento de la economía.

Actualmente existe un alto grado de sofisticación e interconexión entre los diversos sistemas financieros del mundo, por lo que la crisis económica y financiera de 2008-2009 evidenció el papel que tiene la solidez de los sistemas para garantizar el buen funcionamiento de las economías a nivel global. Por esta razón, uno de los componentes del Índice de Competitividad que elabora el Foro Económico Mundial es el grado de desarrollo del sistema financiero (GDSEF).

El GDSEF, a través de ocho dimensiones¹ evalúa la competitividad que existe en un determinado sistema financiero. En 2014 gracias a una muestra de 128 países, se puede establecer que el GDSEF tuvo una relación positiva con el PIB per cápita;² y este resultado sirve para resaltar el vínculo que existe entre la competitividad de un sistema financiero y el grado de desarrollo económico de un país (ver diagrama 2).

-
- 1 La primera dimensión es disponibilidad del sistema financiero, y valora si éste proporciona una amplia gama de productos y servicios financieros a las empresas. La segunda es asequibilidad del sistema, y mide si los servicios financieros son alcanzables para las empresas. La tercera es financiamiento del mercado de valores, y califica la facilidad de las empresas para recaudar fondos mediante la emisión de acciones en el mercado de valores. La cuarta es acceso al crédito bancario, y pondera qué tan fácil es obtener un préstamo bancario sólo con un buen plan de negocios y sin garantía. La quinta es disponibilidad de capital de riesgo, y evalúa lo sencillo que es para emprendedores con proyectos innovadores pero arriesgados encontrar capital de riesgo. La sexta es solidez de la banca comercial, y califica la estabilidad del sistema bancario. La séptima es regulación del mercado de valores, y determina la efectividad en la regulación y supervisión de los mercados de valores. La octava es protección legal de prestatarios y prestamistas, y calcula el grado en que el colateral y las leyes de bancarrota protegen los derechos de prestatarios y prestamistas, con esto se facilita el préstamo.
 - 2 El GDSEF presentó un coeficiente de correlación positivo de 0.6 con el logaritmo natural del PIB per cápita real con poder de paridad de compra. El coeficiente de correlación toma valores entre -1 y 1. Un coeficiente de 1 significa que existe una fuerte correlación positiva, así, de aumentar el valor de una de las variables comparadas, la otra tendría el mismo comportamiento, y viceversa cuando el resultado es -1. Es importante mencionar que este coeficiente no implica causalidad.

**Diagrama 2. Desarrollo del sistema financiero y PIB per cápita
(muestra de 128 países, 2014)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial y Banco Mundial.

México avanzó considerablemente en el desarrollo de su sistema financiero pues pasó de tener en 2010 un índice de 3.8 con la posición 96 de 144 países, a un índice de 4.1 con el lugar 63 en 2014. Entre 2010 y 2014 se presentaron avances en siete de las ocho dimensiones del GDSF, donde destacan regulación del mercado de valores y protección legal. Si bien en 2014 el GDSF de México estuvo por encima de la media mundial, al comparar cada dimensión del índice contra el respectivo promedio global, el sistema financiero mexicano presentó debilidades en disponibilidad y asequibilidad de servicios financieros para las empresas, así como en facilidad de crédito bancario y disponibilidad de capital de riesgo para las empresas.

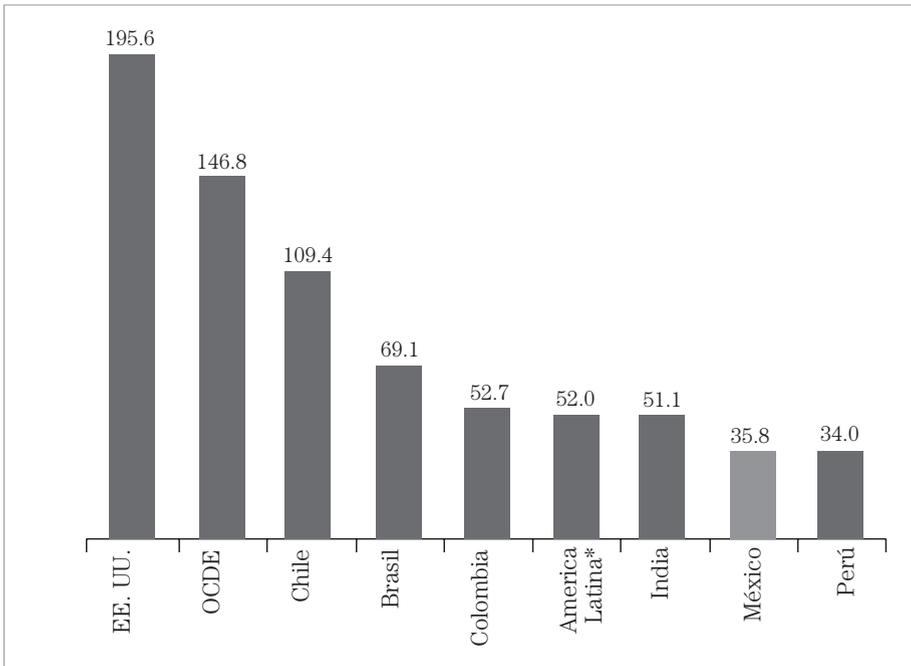
1.2 Oferta de financiamiento

El apartado anterior muestra la estructura del sistema financiero mexicano y resalta la importancia que tiene cualquier sistema para canalizar eficazmente el ahorro hacia actividades productivas y con ello impulsar el crecimiento de las economías. Por esta razón, el siguiente paso del diagnóstico estriba en esbozar la situación del financiamiento al sector privado no financiero en México.³

³ Es importante diferenciar a aquellas actividades del sector privado que no pertenecen a la rama económica de servicios financieros, con el fin de no sobredimensionar la cifra agregada de financiamiento al sector privado con recursos que son canalizados entre los sectores pertenecientes al sistema financiero.

En 2014, México presentó un financiamiento al sector privado no financiero equivalente al 35.8% del PIB, que lo ubicó por debajo del promedio de América Latina y la OCDE (ver diagrama 3). Sin embargo, al contrastarlo con la evolución del ahorro financiero, se aprecia que desde 1997 la brecha entre estos dos indicadores ha ido en aumento hasta alcanzar al primer trimestre de 2015 una diferencia en términos del PIB de 37.4% (ver diagrama 4).

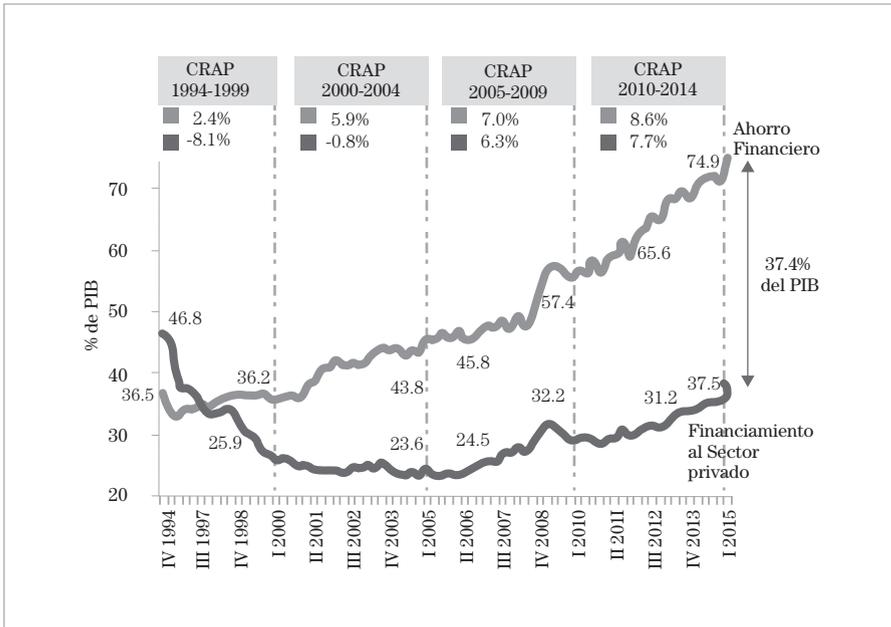
Diagrama 3. Comparativo internacional del financiamiento al sector privado no financiero (% del PIB, 2014)



*Incluye el Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos del *World Development Indicators* del Banco Mundial, Banxico e Inegi.

Diagrama 4. Ahorro financiero* y financiamiento al sector privado no financiero (% del PIB y crecimiento real anual promedio)



*El ahorro financiero total es el resultado de la suma del ahorro interno más el ahorro externo, el cual está diferenciado por la procedencia y propiedad de los recursos, entre personas físicas y morales tanto residentes como no residentes.

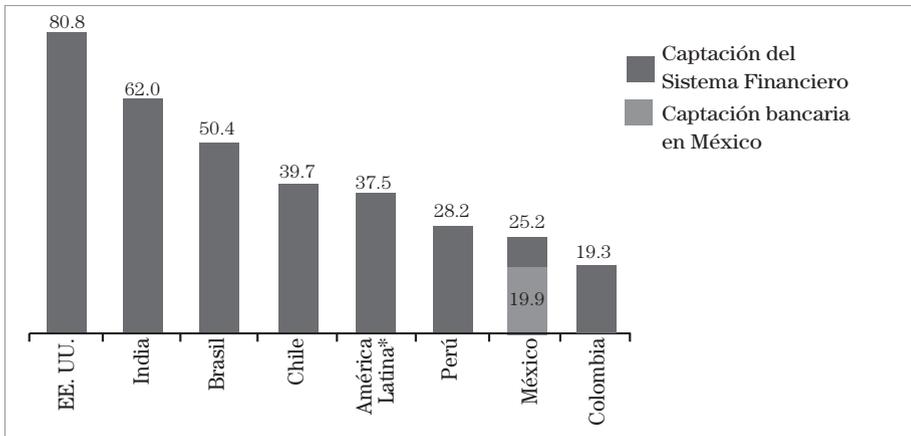
CRAP - Crecimiento Real Anual Promedio.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico e Inegi.

Análogamente, un comparativo internacional de 2011 muestra que la captación del sistema financiero mexicano fue rebasada por el promedio de América Latina (ver diagrama 5). En tanto la captación bancaria, que es el principal componente de toda la captación del sistema financiero, desde 1997 supera el nivel de financiamiento al sector privado, y al primer semestre de 2015 generó una brecha de 8.0% del PIB.

Asimismo, desde 1994 hasta 2004 las tasas de captación bancaria presentaron tasas de crecimiento anual promedio superiores a las del financiamiento privado, sin embargo, posterior a esa década el crédito bancario al sector privado presentó un ritmo acelerado que entre 2010 y 2014 alcanzó un CRAP de 8.0% (ver diagrama 6). La brecha que existe entre el nivel de ahorro financiero respecto del de la captación bancaria sugiere que aún hay margen para aumentar el crédito al sector privado, probablemente mediante la reasignación de recursos de otras carteras.

Diagrama 5. Comparativo internacional de captación del sistema financiero ⁻¹.
(% del PIB, 2011)

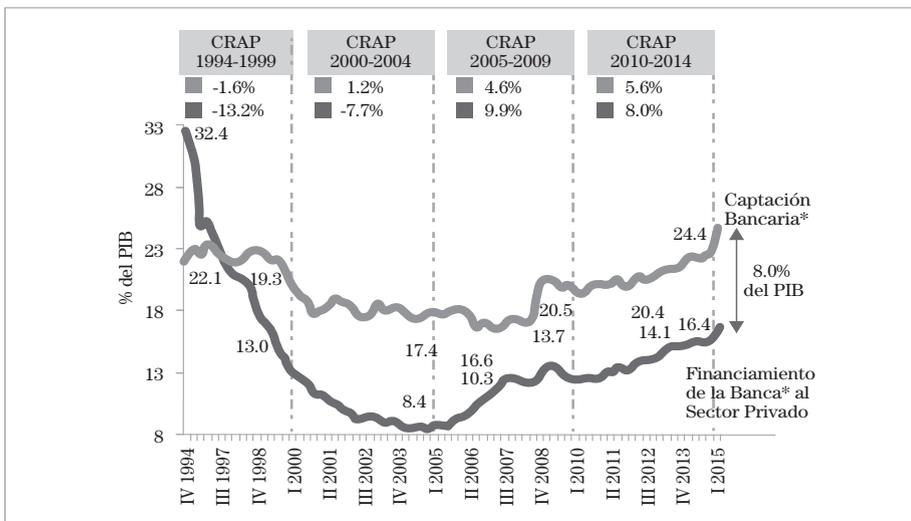


⁻¹ Incluye cuentas de ahorro, depósitos a la vista y a plazo, de la banca comercial y otros intermediarios.

*Sólo economías en desarrollo y considera el Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Global Financial Development Database* del Banco Mundial y Banxico.

Diagrama 6. Captación bancaria* y financiamiento de la Banca* al sector privado no financiero (% del PIB y crecimiento real anual promedio)



*Incluye banca comercial y banca de desarrollo.

CRAP - Crecimiento Real Anual Promedio.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico e Inegi.

El financiamiento al sector privado no financiero es bajo ya sea desde una perspectiva internacional o que se compare con el ahorro financiero, sin embargo, es preciso mencionar que el problema puede obedecer a que el uso de los productos financieros también es limitado, por lo que existe una baja demanda por ellos; o bien, la oferta de productos es insuficiente o inadecuada. Cotler (2008) identifica que para el sector empresarial este reducido uso de los productos financieros se explica en gran medida por el alto grado de informalidad en el que operan muchas empresas, situación que no les permite cumplir con los requisitos ya sea de la banca comercial o cualquier otro tipo de intermediario financiero no bancario que ha surgido recientemente.

Por su parte, Cofece (2014) reconoce que el sistema financiero no tiene problemas de capitalización, pues éste cumple con los niveles establecidos en los Acuerdos de Basilea III⁴ y presenta también bajos índices de morosidad, no obstante la intermediación es baja y está lejos de su potencial para promover el desarrollo económico nacional.

Ahora bien, los recursos financieros disponibles totales como porcentaje del PIB han crecido, pues pasaron de 56.2% en 2000 a 98.9% en 2015, incremento que implica una tasa crecimiento real anual promedio (CRAP) de 4.7% durante todo el periodo. El componente más importante de ellos es el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP)⁵ que pasó de 30.4% a 45.7% del PIB en el mismo lapso, con un CRAP de 5.1; por su parte, el financiamiento al sector privado no financiero transitó de 25% a 39.2% del PIB, con un CRAP de 5.4%. Además, el financiamiento a estados y municipios ganó participación al pasar de 1.1% a 3.0% del PIB, con un CRAP de 9.3%.

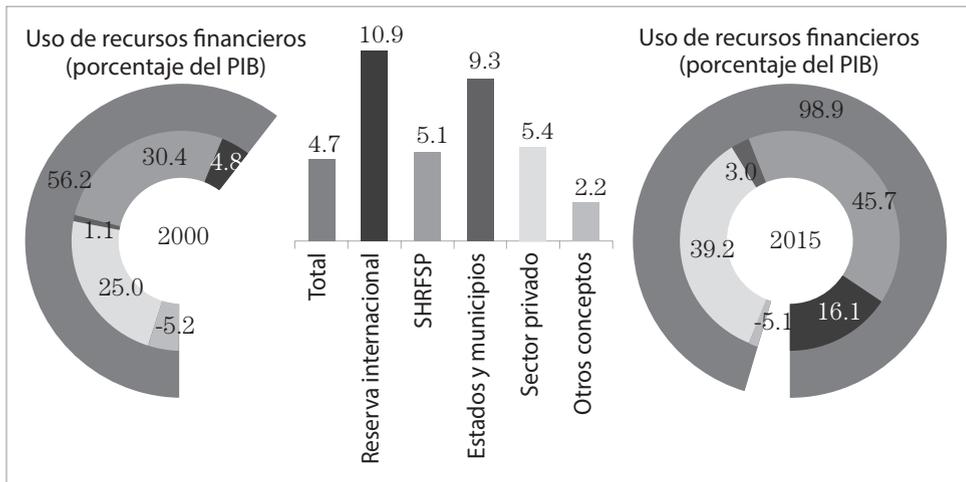
Se puede resaltar que el sector público en su conjunto ha aumentado de manera importante el uso de los recursos financieros y actualmente utiliza casi la mitad de ellos, al sumar el SHRFSP y la deuda de estados y municipios; mientras que el sector privado utiliza poco menos del

4 En 2013 el índice de capitalización fue de 16.3%, mientras el criterio de la CNBV, basado en Basilea III, es de 10.5%. Cofece (2014).

5 El SHRFSP se ha constituido como el indicador oficial de deuda pública, esto debido a que refleja el saldo que acumula anualmente (I) la deuda del Sector Público, (II) las obligaciones del Instituto de Protección del Ahorro Bancario (IPAB), (III) las obligaciones del programa de apoyo a los deudores, (IV) los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas, y (V) el cambio en la situación patrimonial de los institutos de fomento.

40%. Por su parte, las reservas internacionales⁶ pasaron de 4.8% a 16.1% del PIB, con CRAP de 10.9% (ver diagrama 7).

Diagrama 7. Crecimiento real anual promedio 2000-2015 (porcentaje)



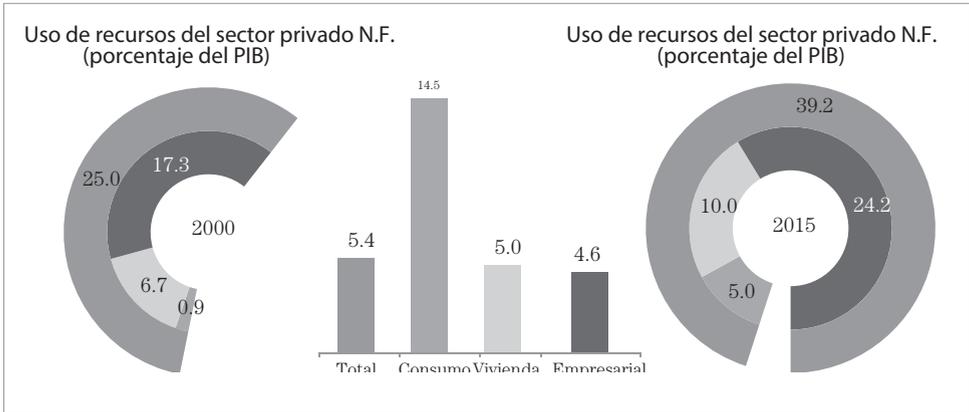
SHFRSP - Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico e Inegi.

El financiamiento al sector privado ha incrementado de 25.0% a 39.2% del PIB entre 2000 y 2015. A su interior se puede observar que la cartera empresarial es la que ocupa la mayor parte de los recursos, al pasar en términos del PIB de 17.3% a 24.2% y tener un CRAP de 4.6%; pero la cartera de mayor crecimiento ha sido la del consumo con un CRAP de 14.5% al pasar de menos del 1% al 4.6% del PIB. Finalmente, la cartera de vivienda se incrementó de 8.5% a 9.7% del PIB en el mismo periodo (ver diagrama 8).

6 Las reservas internacionales son activos financieros que el Banco Central invierte en el exterior y que pueden ser fácilmente convertidos en medios de pago para liquidar, de manera expedita, las obligaciones de pago fuera del país.

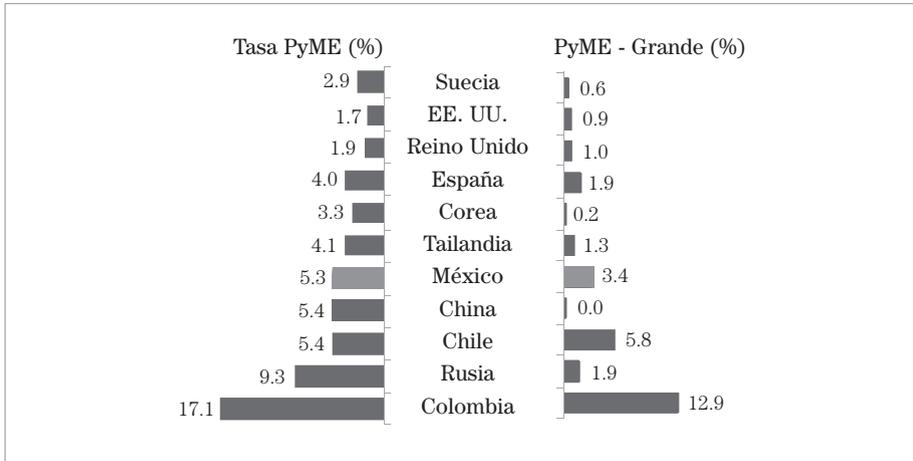
Diagrama 8. Crecimiento real anual promedio 2000-2015 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico e Inegi.

En cuanto al costo del financiamiento, se observa que la tasa de interés real del sistema bancario que ofrece en su conjunto a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) mexicanas es más alta en comparación con la que ofrecen países desarrollados y asiáticos (ver diagrama 9). También se observa que las grandes empresas además de contar con menores costos de financiamiento concentran la mayor parte de los recursos: el 70.2% del financiamiento de la banca comercial se dirige a este grupo, con una tasa de interés nominal de 5.2%; en tanto que la microempresa recibe el 9.3% de los recursos a una tasa de interés nominal de 10.15% (ver diagrama 10). Más aún, dentro del sistema de la banca comercial las tasas de interés nominales que se ofrecen al sector productivo oscilan entre 1.1 hasta 22.8 para las microempresas (ver diagrama 11).

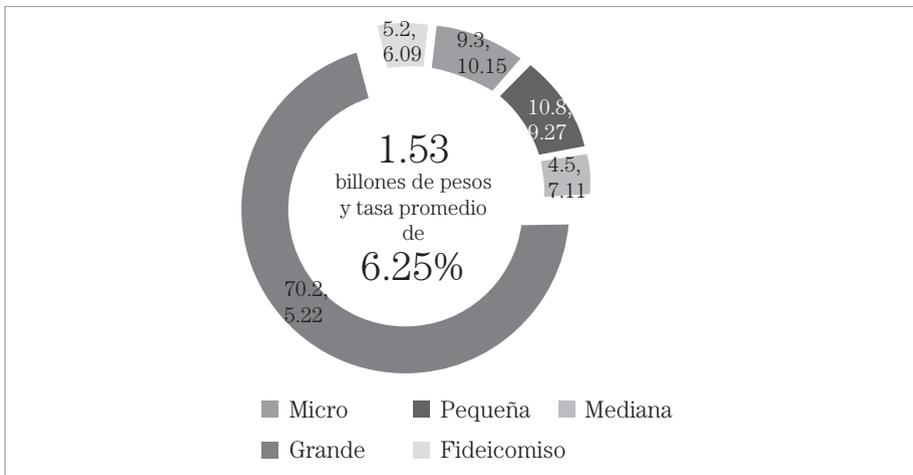
Diagrama 9. Comparativo internacional de tasas de interés real bancarias para PyMEs y diferencial con la de grandes empresas, 2014*



*Los datos de Tailandia y Rusia corresponden al 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016*, OCDE y datos del Banco Mundial.

Diagrama 10. Cartera de crédito empresarial de la banca comercial, 2015*
(porcentaje del saldo total y tasa de interés)

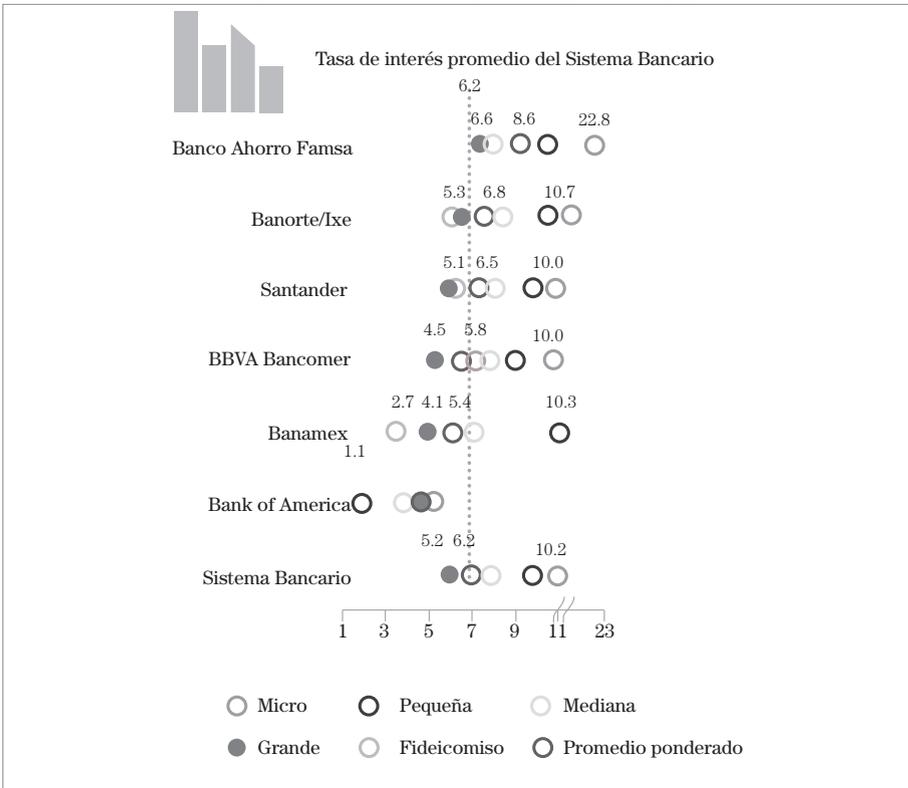


Datos a junio de 2015 de una muestra de 34 bancos.

Nota: La tasa promedio resulta de ponderar la tasa de interés de cada sector con la proporción del saldo de la cartera que corresponde al tamaño de la empresa.

Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

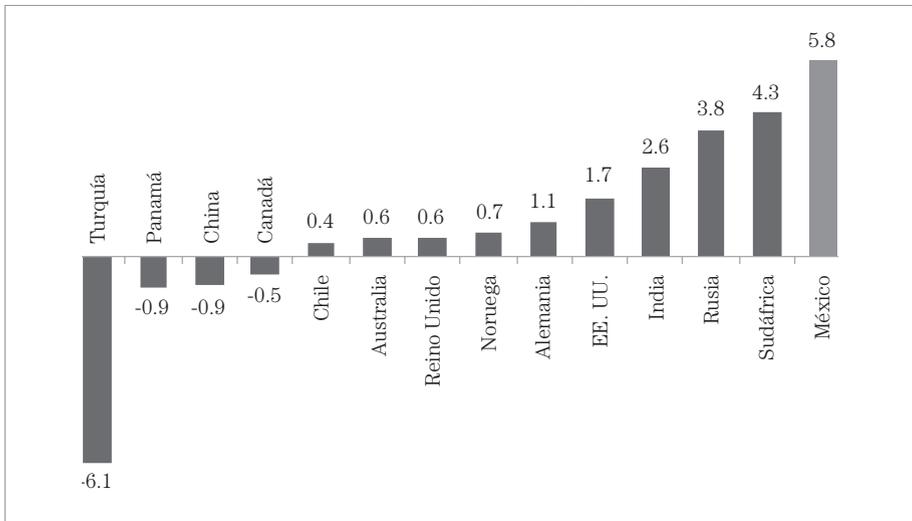
Diagrama 11. Tasa de interés bancarias del sector empresarial en México, 2015* (porcentaje)



*Datos a junio de 2015 de una muestra de 34 bancos. **Notas:** La tasa promedio del sistema emplea proporciones por tipo de producto y el peso de la cartera de cada institución sobre el total del sistema bancario. La muestra incluye a los cuatro bancos con mayor cartera (Banorte, Ixe, Santander, BBVA Bancomer y Banamex concentran el 60% del mercado de crédito empresarial), y aquellos con la tasa más baja (Bank of America) y más alta (Banco Ahorro Famsa). La tasa Santander es el promedio de los productos empresariales que ofrecen de forma separada los miembros del Grupo Financiero, integrado por Santander y Santander Vivienda. Para el caso de Banamex la tasa a micro y pequeña empresa es de 10.3% en ambos casos. Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

Para el sector vivienda, la tasa de interés real mexicana también es superior con respecto a la que se observa en países desarrollados y economías emergentes (ver diagrama 12). De acuerdo a datos de junio de 2015, el principal producto de financiamiento a la vivienda de los bancos comerciales del país es el crédito hipotecario, el cual tiene un CAT promedio en el sistema de 10.4%, con un rango entre los diferentes productos e instituciones de 4.6% a 22.7% (ver diagramas 13 y 14).

Diagrama 12. Comparativo internacional de tasas de interés real bancarias para créditos hipotecarios (porcentaje, 2015*)

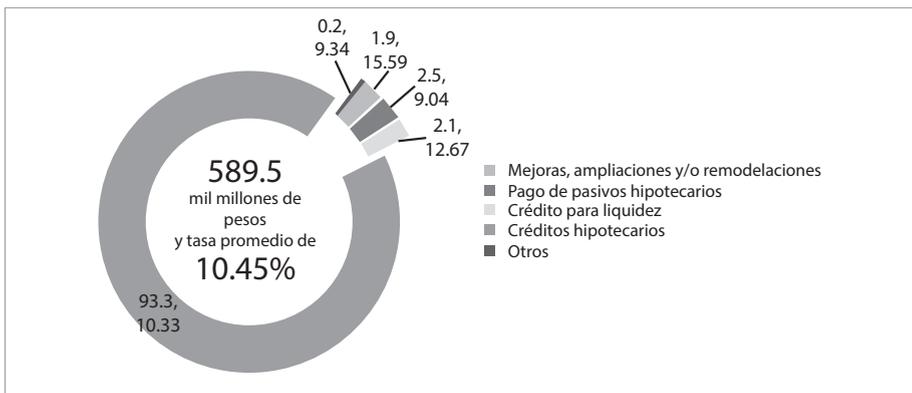


*Datos a octubre de 2015.

Nota: Es la menor tasa disponible para cualquier cliente. La tasa de inflación utilizada es de octubre de 2015 para todos los países.

Fuente: Elaboración propia con datos de Deposits.org, Simulador de Crédito Hipotecario de Condusef, y del Portafolio de Información de la CNBV y Banxico.

Diagrama 13. Cartera de crédito de vivienda de la banca comercial, 2015* (porcentaje del saldo total y tasa de interés)

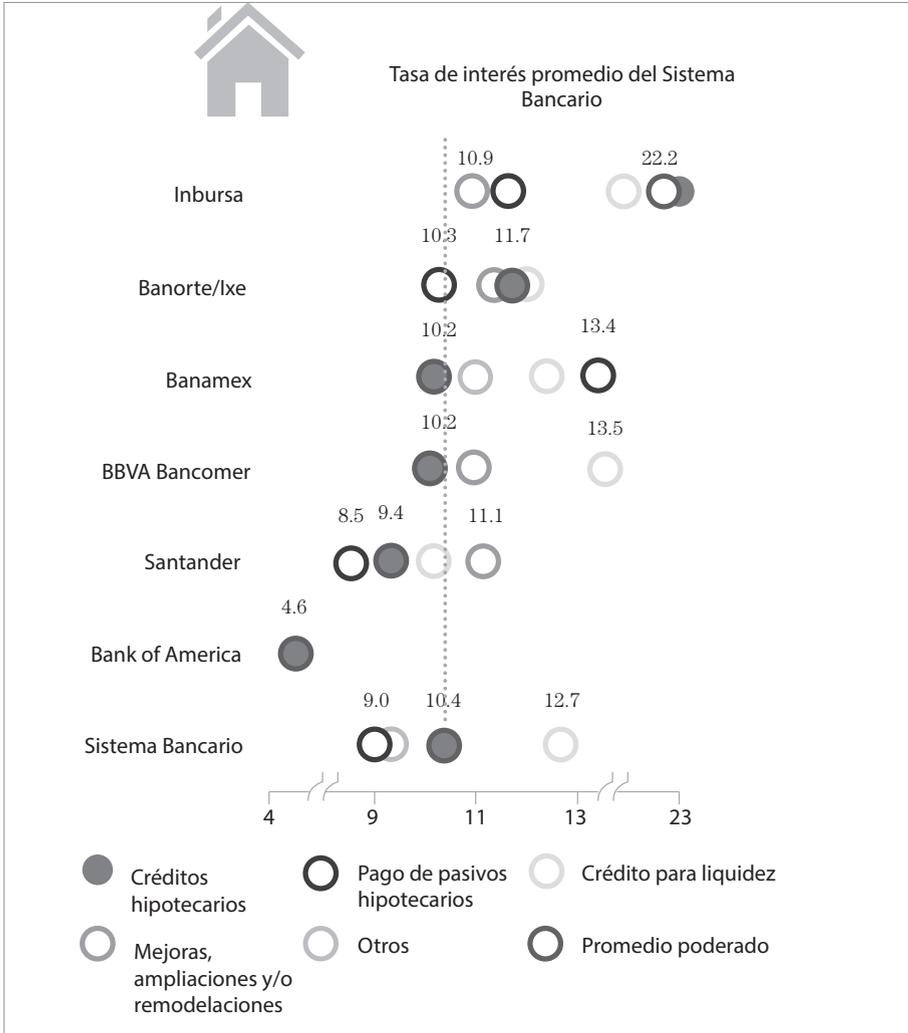


*Datos a junio de 2015 de una muestra de 25 bancos.

Nota: La tasa promedio resulta de ponderar la tasa de interés de cada producto con la proporción del saldo de la cartera correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

Diagrama 14. Tasa de interés promedio del sector vivienda en México, 2015* (porcentaje)



*Datos a junio de 2015 de una muestra de 25 bancos.

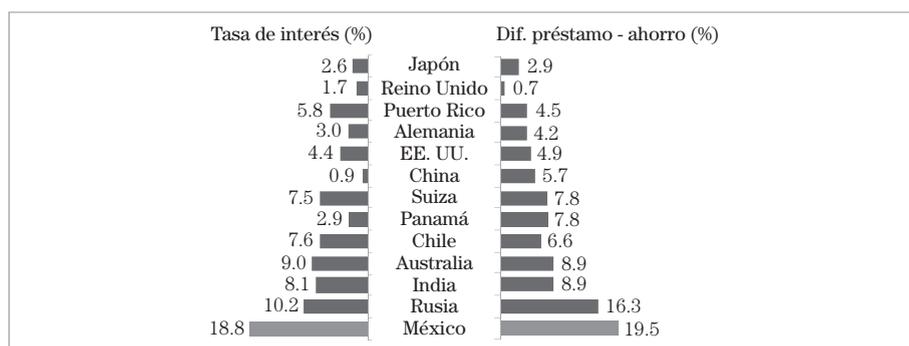
Notas: La tasa promedio del sistema emplea proporciones por tipo de producto y el peso de la cartera de cada institución sobre el total del sistema bancario. La muestra incluye a los cuatro bancos con la mayor cartera (Banorte/Ixe, Santander, BBVA Bancomer y Banamex concentran el 76% del mercado de crédito a la vivienda), y aquellos con la tasa más baja (Bank of America) y más alta (Inbursa).

La tasa Santander es el promedio de los productos empresariales que ofrecen de forma separada los miembros del Grupo Financiero, integrado por Santander, Santander Hipotecario y Santander Vivienda.

Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

Con relación al crédito al consumo también se observan tasas de interés reales más altas, ya que en agosto de 2015 la tasa de interés promedio real del sistema bancario mexicano para préstamos personales se ubicó en 18.8% y fue de las más altas en comparación con la de países desarrollados y emergentes de Asia y Latinoamérica. Asimismo, en otras economías el menor diferencial entre la tasa de interés real de préstamos personales y la de cuentas de ahorro, sugieren que son los ahorradores quienes perciben la mayor parte de las ganancias (ver diagrama 15).

Diagrama 15. Comparativo internacional de tasas de interés real de préstamos personales bancarios y diferencial con la de ahorro, 2015*



*El dato de México es a agosto de 2015 y el resto a octubre de 2015.

Notas: La tasa de interés de préstamos personales es la menor del mercado, mientras que la tasa de cuentas de ahorro es la mayor. El diferencial es la tasa de interés de préstamos menos la de cuentas de ahorro. La tasa de inflación utilizada es de octubre de 2015 para todos los países.

Fuente: Elaboración propia con datos de Deposits.org, Simulador de Ahorro de Condusef, Banxico, del Portafolio de Información de la CNBV y el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

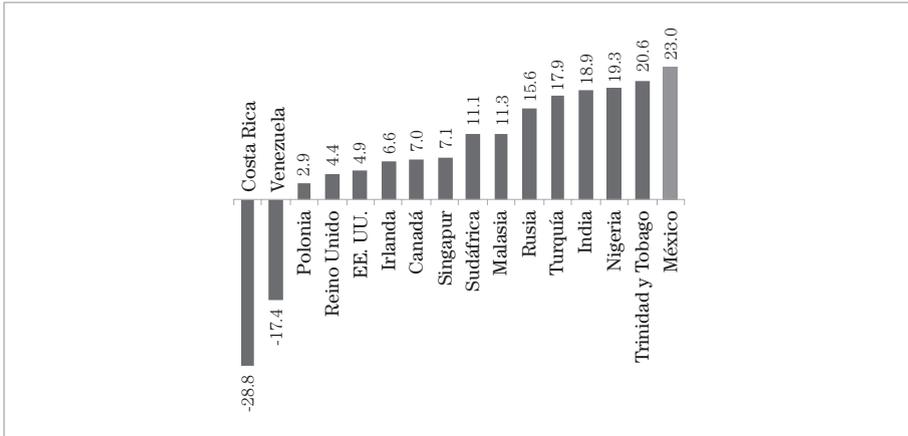
La tasa de interés de las tarjetas de crédito es el indicador más apropiado para medir el costo del crédito al consumo, ya que éstas son el producto más utilizado del sistema bancario.⁷ La tasa de interés de las tarjetas de crédito en México es la más alta de Norteamérica, y supera a la de países de Europa y Asia (ver diagrama 16). En 2014, las tarjetas clásicas poseían la mayor parte de la cartera con 48.0% del total, lo que resultó en un CAT⁸

7 De acuerdo con el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (Conaif), a diciembre de 2014 las tarjetas de crédito fueron el producto más utilizado por los usuarios de la banca con 58.0% del total de contratos de productos.

8 El CAT es un indicador del costo total de financiamiento con el cual es posible comparar el costo financiero entre créditos aunque sean de plazos o periodicidades distintas e incluso de productos diferentes, éste tiene como objetivo informar al público y promover la competencia. El CAT incorpora la tasa de interés, comisiones, primas de seguros que el cliente debe pagar de acuerdo a su contrato de crédito, excepto el IVA aplicable, además de otros elementos como la garantía exigida y la periodicidad o frecuencia de pago.

promedio del sistema bancario de 43.7%, con un rango entre los diferentes productos e instituciones de 19.7% a 112.9% (ver diagramas 17 y 18).

Diagrama 16. Comparativo internacional de tasas de interés real de tarjetas de crédito (porcentaje, 2015*)



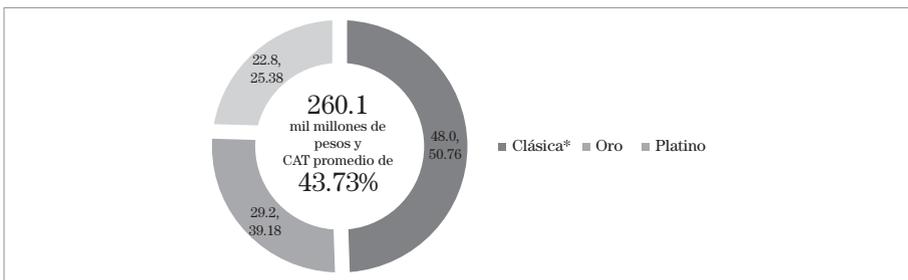
*Datos de México a agosto de 2015, el resto a octubre de 2015.

En tanto, para Costarica la cifra de inflación es la anual de 2015.

Nota: Es la menor tasa que otorga el mercado.

Fuente: Elaboración propia con datos de Deposits.org y del Portafolio de Información de la CNBV, Banxico y Banco Mundial.

Diagrama 17. Cartera de tarjetas de crédito de la banca comercial, 2014⁻¹ (porcentaje del saldo total y tasa de interés)



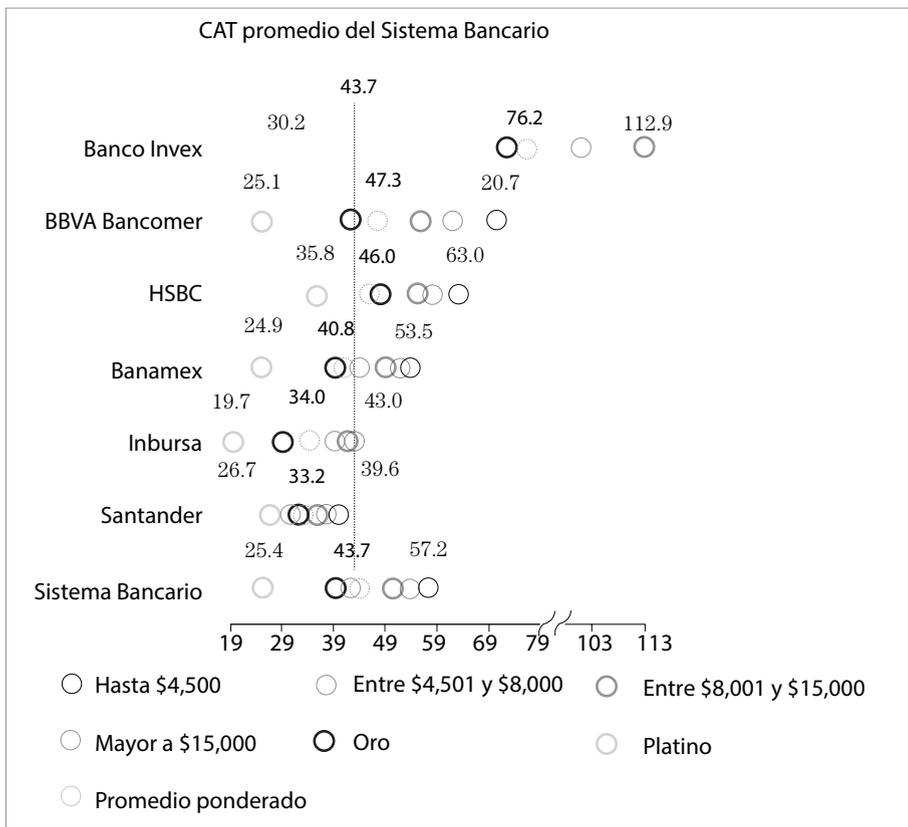
⁻¹ Datos a diciembre de 2014 con una muestra de 16 bancos.

*La tarjeta clásica incluye los productos hasta \$4,500; entre \$4,501 y \$8,000; entre \$8,001 y \$15,000; y mayor a \$15,000.

Nota: La tasa promedio resulta de ponderar la tasa de interés de cada producto con la proporción del saldo de la cartera correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con el informe de indicadores básicos de tarjeta de crédito, Banxico.

Diagrama 18. Costo Anual total (CAT) de tarjetas de crédito bancarias en México, 2014* (porcentaje)



*Datos a diciembre de 2014 con una muestra de 16 bancos.

Notas: El CAT promedio del sistema emplea proporciones por tipo de producto y el peso de la cartera de cada institución sobre el total del sistema bancario. El diagrama incluye a los cuatro bancos con la mayor cartera (HSBC, Inbursa, BBVA, Bancomer y Banamex concentran el 80% del mercado de tarjetas de crédito), y aquellos con la tasa más baja (Santander) y más alta (Banco Invex).

Fuente: Elaboración propia con el informe de indicadores básicos de tarjeta de crédito, Banxico.

Con base en lo anterior se observa que el financiamiento al sector privado es costoso y limitado. Ahora bien, en adelante se explorarán las causas de esta problemática mediante el análisis de las condiciones generales de los principales miembros del sistema que otorgan recursos al sector privado no financiero.

Problemas centrales

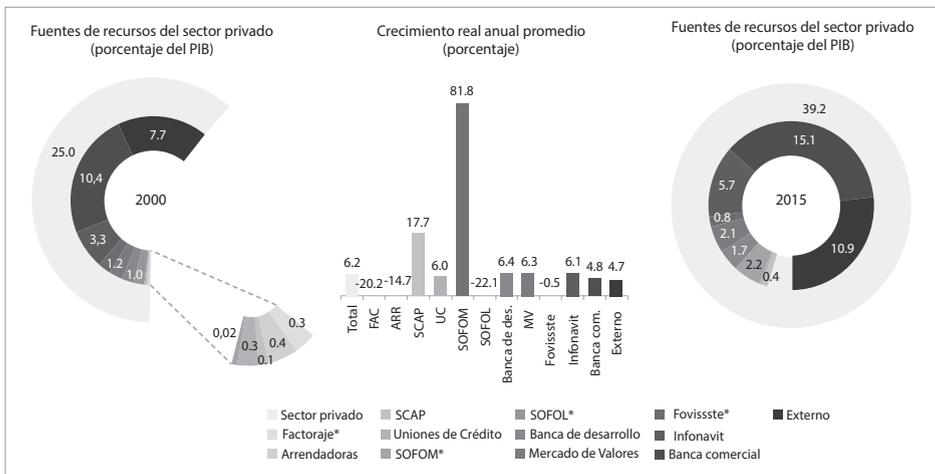
Acceso limitado y costo alto del financiamiento en México

La banca comercial ha sido la principal fuente de recursos para el sector privado no financiero, pues pasó de otorgar el 10.4% al 15.1% del PIB entre 2000 y 2015, con un CRAP de 4.8% durante el mismo periodo. Sin embargo, durante los últimos años otros intermediarios han incrementado su participación. En este sentido la BdeD tuvo un CRAP de 6.4%, el mercado de valores de 6.3%, el sector de crédito y ahorro popular de 17.7%, las sociedades financieras de objeto múltiple⁹ de 81.8% y uniones de crédito de 5.0% (ver diagrama 19).

Problemas Centrales

Acceso limitado y costo alto del financiamiento en México

Diagrama 19. Crecimiento real anual promedio 2000-2015 (porcentaje)



*Dato de México a agosto de 2015, el resto a octubre de 2015.

Sofom - Sociedad financiera de objeto múltiple.

SCAP - Sector de crédito y ahorro popular.

Sofol - Sociedad financiera de objeto limitado

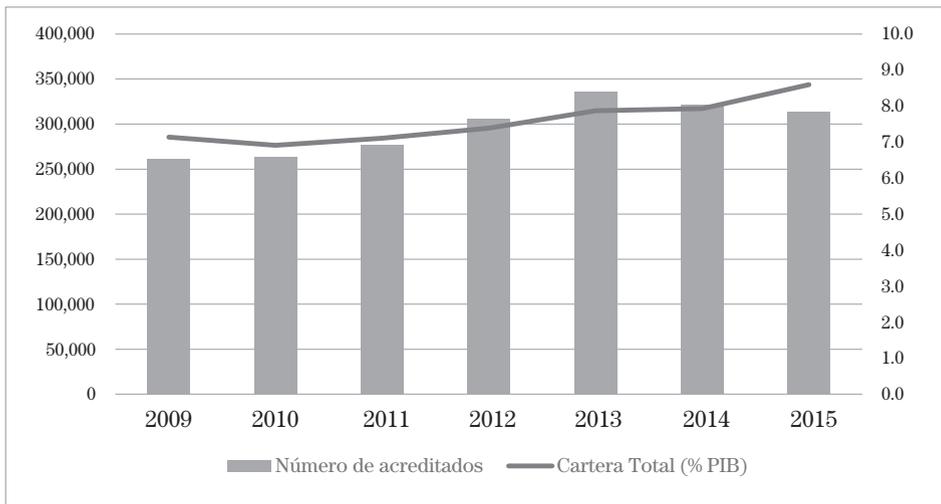
Notas: En el apartado de factoraje, arrendadoras y Sofol, se tomó como último dato el trimestre enero-marzo 2013; en tanto Sofol toma como primer dato el trimestre de enero-marzo de 2007 y Fovissste el de julio-septiembre de 2007.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico e Inegi.

9 A partir del 18 de julio de 2013, cualquier arrendadora financiera, Sociedad Financiera de Objeto Limitado (Sofol) y Empresas de Factoraje tuvo que convertirse ya fuese en Sofom o en sociedad no financiera con capacidad de otorgar crédito, arrendamiento y factoraje circunscrita a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC); o disolverse y liquidarse. Este cambio normativo explica en parte el crecimiento tan grande que ha tenido este sector.

El financiamiento al sector empresarial en su conjunto pasó de 17.3% a 24.2% del PIB entre 2000 y 2015 (ver diagrama 8). Por su parte, los recursos de la banca comercial para el sector empresarial se han incrementado en los últimos años, al pasar de 7.1% a 8.6% del PIB entre 2009 y 2015. A pesar de este comportamiento el número de empresas que acceden a financiamiento de la banca comercial ha disminuido. En 2013 el número de empresas con créditos era de 335,821, mientras que en 2015 bajó a 313,143. Por lo que, el monto de financiamiento ha incrementado pero el universo de empresas al que llega ha disminuido (ver diagrama 20).

Diagrama 20. Financiamiento de la banca comercial a empresas



Fuente: Elaboración propia con base en Portafolio de información de la CNBV.

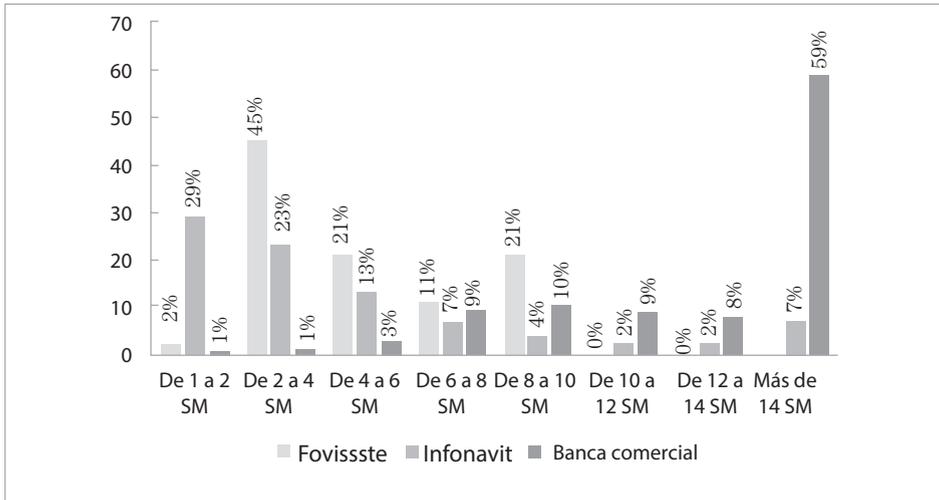
La Encuesta Trimestral de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio del Banco de México (Banxico), al primer trimestre de 2015, indica que entre las barreras que las empresas enfrentaron —para utilizar nuevos créditos— destacan las condiciones de acceso al crédito y las tasas de interés del crédito bancario; sin embargo, la situación económica general fue el obstáculo más fuerte.

En materia de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) se ha convertido en la principal fuente de financiamiento a la vivienda ya que ha pasado de otorgar créditos a la vivienda por 3.3% del PIB en 2000 a 5.7% del PIB en 2015, mientras que la banca comercial pasó de otorgar 2.97% a 3.18% puntos del PIB en créditos a la vivienda. Con ello, el Infonavit ha ganado terreno

en este mercado, mientras que el desempeño de la banca comercial ha sido moderado.

Es importante mencionar que el Infonavit se enfoca principalmente al público cuyos ingresos son menores a seis salarios mínimos (SM) (78% de los créditos en 2013), mientras que la banca comercial concentra su cartera de crédito (63% del total) en clientes con ingresos superiores a 10 SM. Estos datos sugieren que existe cierto grado de segmentación del mercado por ingresos, mientras la banca comercial financia a sectores de ingresos más altos, el Infonavit destina sus créditos a trabajadores de ingresos más bajos (ver diagrama 21).

Diagrama 21. Distribución del crédito a la vivienda por nivel salarial e institución, 2013



*Para el Fovissste, a partir de 8 salarios mínimos se acumulan las siguientes categorías.
Fuente: Tomado de Cofece (2014).

El financiamiento al consumo es el rubro que más ha incrementado, después del sector público durante los últimos años, pues pasó de 0.9% a 5% del PIB entre 2000 y 2015 (ver diagrama 8). Al interior, se puede observar que la banca comercial es la fuente de recursos más importante para esta cartera, sin embargo, ésta disminuyó su participación al pasar de 4.0 a 3.0% del PIB en el mismo periodo, mientras que otros intermediarios han incrementado su participación, en particular las Sofom canalizan el 1.2% del PIB, mientras que el SCAP y UC 0.3% del PIB.

Para facilitar la comprensión del problema del financiamiento el resto del diagnóstico se descompone en sectores y esta clasificación temática se utilizará también en los siguientes capítulos (contenido y consistencia). Este esquema se sintetiza en los diagramas 22 y 23. Desde el punto de vista económico las primeras cuatro temáticas están vinculadas a la oferta de financiamiento, mientras que la cinco y la seis se relacionan con la demanda de financiamiento. La última es un tema transversal que fortalece el funcionamiento general del sistema y la correcta participación de todos los jugadores.

Es conveniente mencionar que si bien para efectos de organizar el análisis se plantean estas grandes esferas, las causas y los efectos no son ni exclusivos ni exhaustivos, por lo que hay que entender el problema más como un fenómeno que tiene interconectadas diversas causas y efectos; esto se tratará con mayor detalle en el análisis de consistencia.

Diagrama 22. Clasificación Temática

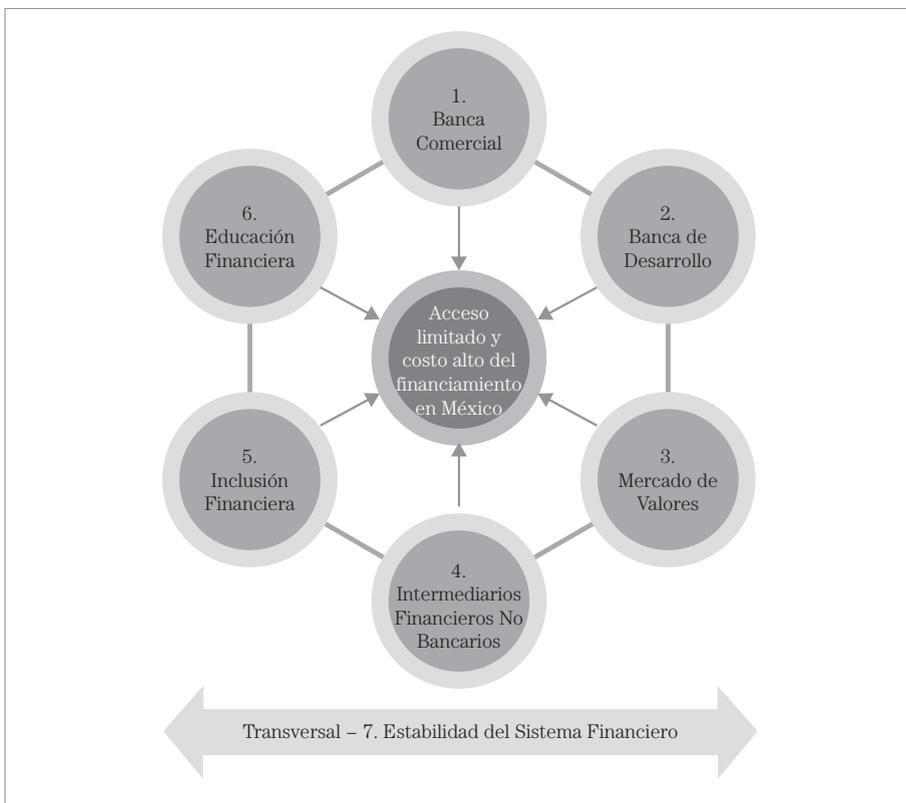
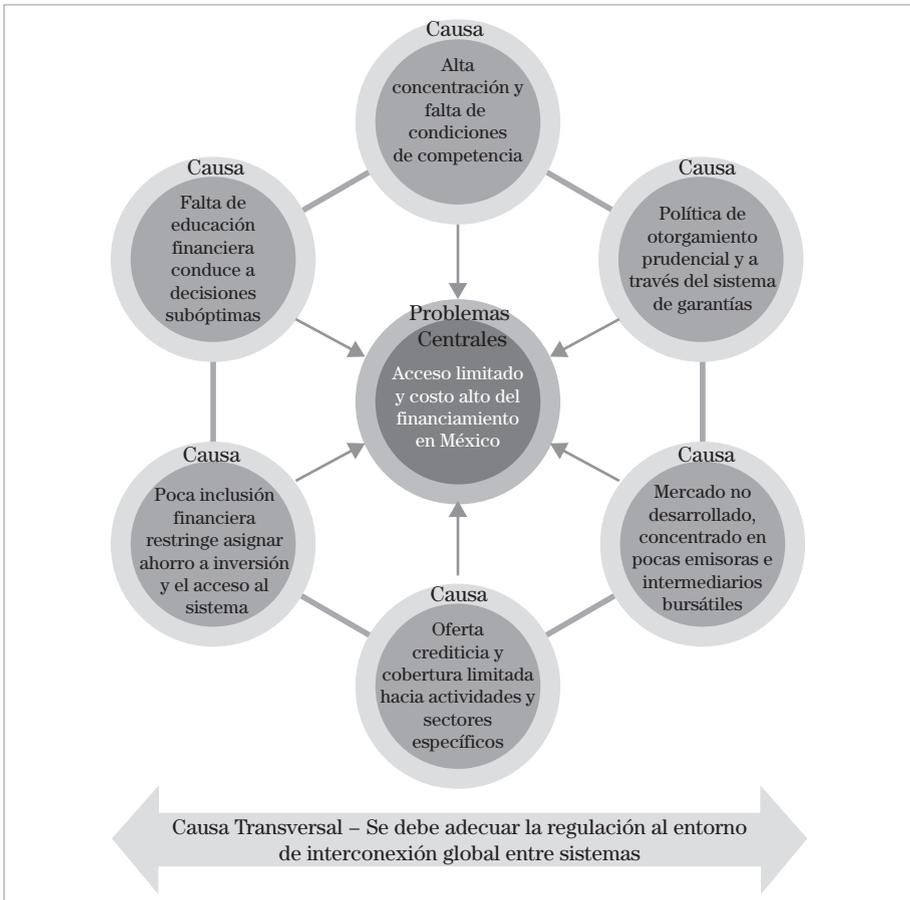


Diagrama 23. Problemática y Causas Asociadas



Banca comercial

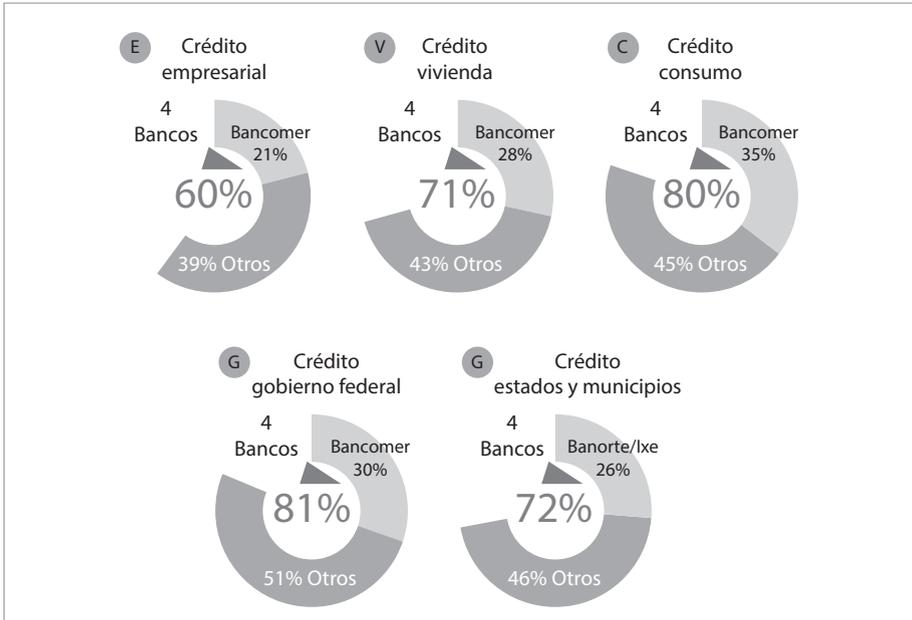
Como se vio anteriormente la banca comercial es la principal fuente de recursos para las empresas y el consumo de los hogares, así como la segunda en importancia en el sector vivienda; por lo cual en el agregado es la fuente más importante de financiamiento, con alrededor de 40.0% de la demanda en 2014.

En este contexto, toma relevancia precisar quiénes son los principales jugadores del sector bancario¹⁰ y en qué carteras de clientes poseen mayor concentración de la demanda. A mayo de 2015, cuatro bancos concen-

¹⁰ En el apartado de esta temática, el sistema bancario se refiere exclusivamente a la banca comercial o banca múltiple.

traron al menos 60.0% de cualquier tipo de cartera en México, donde la institución dominante es BBVA Bancomer. La mayor concentración se encuentra en la cartera de adquisición de bienes de consumo duradero (ABCD), donde Banco Azteca posee 94.0% del mercado¹¹ (ver diagrama 24).

Diagrama 24. Concentración de la cartera de crédito de la banca comercial e instituciones predominantes (porcentaje, 2015*)



*Empresarial, Vivienda y Consumo con datos a junio de 2015; gobierno federal, estados y municipios a mayo 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

En diversos estudios se ha abordado el tema de la concentración del sector bancario y en todos ellos se ha concluido que existen limitaciones importantes dentro del sistema bancario que impiden la expansión del sector. Ávalos y Hernández (2006), Rivera y Rodríguez (2007), Negrin et al. (2010), Hernández (2010), Banco de México (2013), y OCDE (2013) afirman que el sistema financie-



11 Banco Azteca se ha concentrado en los sectores de bajos ingresos quienes tradicionalmente han sido desatendidos por la banca comercial.

ro presenta dificultades en materia de competencia, especialmente en el sector bancario.

Negrin et al. (2004), CFC (2009), Banco de México (2013), y Cofece (2014) indican que entre las causas que explican la existencia de un mercado no competitivo en el sector bancario están barreras a la entrada, altos requerimientos iniciales de capital, información asimétrica, costos altos de transacción para los usuarios, y falta de regulación que promueva y garantice mejores condiciones de competencia.

Las barreras a la entrada se definen como condiciones o regulaciones que impiden y entorpecen la integración de nuevas empresas al sistema, y se clasifican en economías de escala, economías de red, y economías de alcance.¹²

Las economías de escala son una característica del sistema bancario, ya que los requerimientos iniciales de capital son altos para ingresar al sistema, por normatividad y de facto, pero una vez dentro del sistema, se operan volúmenes de transacciones amplios a un costo promedio relativamente bajo, esto en comparación con quienes desean ingresar al sistema. En este sentido, Cofece (2014) menciona que en México el capital mínimo para constituir un banco es de 33 millones de dólares (mdd), cifra que supera los requerimientos en Suiza por 16 mdd, Costa Rica por 13 mdd, Brasil y Panamá por 10 mdd, Alemania e Inglaterra por 7 mdd, y Perú por 5 mdd.

Por su parte, las economías de alcance se definen como una situación en la que determinadas instituciones bancarias disminuyen sus costos al vender dos o más bienes en conjunto. Esto se traduce en una ventaja comparativa para bancos ya establecidos, debido a que, al no requerir infraestructura adicional para promover y colocar nuevos productos tienen incentivos a condicionar la contratación de ciertos productos a la compra de otros, lo que se conoce como ventas atadas.

De acuerdo con el Centro de Estudios de Políticas Europeas (CEPS por sus siglas en inglés, 2009) en Europa la escasa movilidad de usuarios entre instituciones financieras se debía a prácticas que provocaban que los clientes se volvieran cautivos, como era el caso de las ventas atadas, y pese a que dichas prácticas fueron prohibidas en diversos países, persisten en la forma de venta de paquetes.

12 Ver Pindyck y Rubbenfield (2012) y la de Cofece (2014).

El hecho de ofrecer paquetes con diferentes productos financieros, genera lealtad entre los clientes por la comodidad que representa hacer todos los movimientos en una sola institución a un precio menor. El efecto final es que se inhibe la entrada de nuevos bancos ya que los costos de operación de nuevos participantes son mayores a los de entidades establecidas, y de incursionar, estas entidades deben competir por un mercado hasta cierto punto cautivo. Cofece (2014), con datos de la CNBV, señala que los bancos que poseen la mayor concentración de la cartera son los de mayor infraestructura en términos de sucursales, cajeros automáticos y terminales puntos de venta.

Por su parte, las economías de red se presentan cuando el valor que otorgan los usuarios a un bien o servicio crece a medida que incrementa el número de sus usuarios. Las empresas que cuentan con una red amplia pueden ofrecer productos y servicios a menores costos, en comparación con aquellas que no cuentan con su propia red o con una de menor dimensión.¹³

Los servicios financieros dependen fundamentalmente de las redes de medios para proveer productos y servicios competitivos, es por ello que los bancos más grandes han construido una estructura extensa de sucursales,¹⁴ medios de disposición, la cual abarca cajeros automáticos, terminales, tarjetas de débito, crédito, cheques, órdenes de transferencia, corresponsales, pagos móviles o cualquier dispositivo o interfaz que permita realizar pagos o transferencia de recursos. Las economías de red que se generan a partir de estos elementos conducen a estos bancos a concentrar una importante participación en el mercado la cual es difícil de modificar a partir de la entrada de otros participantes.

Más aún, a raíz de esta ventaja, los bancos con las redes de mayor uso podrían imponer tarifas o condiciones ineficientes de interconexión o interoperatividad, con condiciones particularmente desfavorables a los entrantes o pequeños proveedores. Al limitarse la competencia para ofrecer una mayor cantidad y calidad de productos y servicios a menor precio, los usuarios se ven afectados, por lo cual la regulación en relación a la interconexión, interoperabilidad o compartición de redes establecidas es un tema sobresaliente (Cofece 2014).

13 Para mayor detalle ver Claessens et al. (2003).

14 Esto también se debe a que la banca comercial ha sido prácticamente el único intermediario autorizado para operaciones de depósito y ahorro, lo cual propició que desarrollaran una extensa red de infraestructura, fundamentalmente de puntos de atención (cajeros y sucursales) y tecnología, propiedad de la banca comercial. Ver Cofece 2014.

Ahora bien, otro fenómeno que caracteriza al sector es la existencia de información asimétrica, tanto del sector bancario como de los usuarios. Los bancos poseen cierto conocimiento que favorece su postura en el proceso de negociación, al momento que establecen las características y el costo de los productos y servicios que ofertan en el mercado. Por su parte, los usuarios al no contar con información completa de los productos y los precios que existen en el mercado, toman decisiones subóptimas, lo que en presencia de costos altos de movilidad para cambiar de opción bancaria, genera cautividad en el mercado.

Titelman (2003) muestra que la información asimétrica además de tener repercusiones sobre los usuarios de servicios financieros, se extiende a otras instituciones bancarias, ya que por falta de información, éstas no desarrollan adecuadamente todos los segmentos de mercado o deciden no explorar nuevas áreas de oportunidad. Además, las instituciones bancarias que no acceden a información completa y confiable de sus potenciales clientes aumentan la probabilidad de impago y comprometen la solvencia de la cartera.

Ante esta situación, las Sociedades de Información Crediticia (SICs) son un elemento clave para emparejar el terreno. Estas sociedades recaban la información crediticia de los usuarios de cada institución (sus clientes) y la ponen a disposición de éstos mediante un esquema de tarifas por volumen de consulta. Los precios a los que se ofrece dicha información tienen descuentos según el tamaño de la base de datos proporcionada por cada institución. De esta manera, las instituciones más grandes con mayores volúmenes de clientes, demanda y por tanto información, tienen ventaja sobre las entidades de menor tamaño quienes tienen precios unitarios más altos.

En México existen dos SICs, la primera es el Buró de Crédito, cuyos principales accionistas son Banamex, BBVA Bancomer y Santander con 51.0% de las acciones. La segunda es Círculo de Crédito, la cual está enfocada en el segmento de población de menores ingresos y sus principales accionistas eran Elektra, Coppel y Afirme con 54.0% de las acciones.¹⁵

El hecho de que los bancos grandes sean los principales accionistas de esas instituciones acentúa la desventaja en la que se encuentran las instituciones más pequeñas o aquellas que pudieran entrar al mercado, pues se pueden establecer tarifas anticompetitivas que inhiban la entrada de nuevos participantes o el crecimiento de otros de menor dimensión.

15 Ver Cofece (2014).

Si bien para fortalecer la regulación y generar mayor competencia, desde 2004 la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros otorgó facultades a Banxico y Cofece para evaluar las condiciones de competitividad en el sistema bancario, y desde 2014¹⁶ les permitió imponer sanciones a quienes ejerzan conductas anticompetitivas, vigilar que préstamos y créditos se otorguen en condiciones accesibles y razonables, y establecer límites a las tasas de interés; aún prevalecen la concentración y las altas tasas de interés.

Recuadro analítico – Mercado de cámaras de compensación

El sistema de pagos de tarjetas bancarias se integra por las instituciones que emiten tarjetas de pago, *i.e.* emisores, por quienes afilian comercios para que reciban pagos con tarjetas, *i.e.* adquirentes, y por la red de procesamiento a la que se conectan ambos para intercambiar autorizaciones de pago, la cual se integra por cámaras de compensación o *switches*. La compensación es fondeada a través de la tasa de descuento que cobran los adquirentes a los comercios afiliados, con esto se paga la comisión de intercambio entre adquirentes y emisores.

Hasta antes de la reforma, en México existían dos empresas que otorgaban el servicio de compensación. El primer *switch* era Prosa cuyos propietarios son Banorte–Ixe, HSBC, Invex, Santander y Scotiabank cada uno con 19.73% de participación, y Banjercito con 1.35%. La segunda compañía era E-Global, propiedad de Banamex y BBVA Bancomer con 46.1% de participación cada grupo, y HSBC con 7.8%. Los dos *switches* procesan la mayor parte de las transacciones en línea de cajeros automáticos, terminales puntos de venta, e Internet.

Entre 2004 y 2007 el Banco de México promovió modificaciones importantes a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF) con base en las cuales se revisó el sistema de cuotas de los bancos. Posteriormente, en 2009 un análisis de competencia en el crédito bancario al consumo, elaborado por la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), determinó que el mercado bancario se encontraba verticalmente integrado en pocos bancos, los cuales estaban ligados a funciones de entidades emisoras, adquirentes, procesadores de pagos y buros de crédito. Esto dio origen a nuevas modificaciones a la LTOSF el 25 de mayo de 2010 donde, entre otras cosas se estableció lo siguiente:

16 Para mayor información en torno a las modificaciones normativas de este sector ver: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/disposiciones/resumen-principales.html>

1. Los cargos que las cámaras de compensación cobraran a sus clientes, no deberían determinarse en función de la propiedad accionaria que un cliente tuviera.
2. Para organizarse y operar como cámara de compensación se requeriría la autorización del Banco de México (Banxico).
3. Con el propósito de responder a solicitudes de autorización de pago, devoluciones y ajustes que fuesen enviados por otros switches, las cámaras de compensación estarían obligadas a enlazar sus sistemas de procesamiento de operación de medios de disposición, esto en los términos que estableciera Banxico.
4. Las cámaras de compensación no podrían cobrar a otros switches contraprestaciones por este enlace, ni por la transmisión de información entre ellas o cualquier otro concepto, salvo aquellos gastos directos de instalación; y tendrían prohibido establecer cualquier tipo de barrera de entrada a otras cámaras de compensación.
5. Banxico establecería los estándares, condiciones y procedimientos para el enlace entre cámaras de compensación.

Al respecto y conforme a las medidas implementadas por la reforma, en marzo de 2014 Banxico emitió las Reglas Aplicables a Cámaras de Compensación, y en octubre de 2014 ya se contaba con dos nuevas empresas que cumplían con todos los requisitos establecidos en dichas disposiciones para operar como switch.

Con la reglamentación, además de crear mejores condiciones de competencia e incentivar la entrada al mercado de nuevos participantes, se espera que las cuotas de intercambio continúen reduciéndose y esto se refleje en menores tasas de descuento para los comercios, a fin de promover que más usuarios empleen tarjetas como medio de pago.

Así, Banxico (2014) muestra que entre 2005 y 2013, el promedio ponderado de la cuota de intercambio para tarjetas de débito se redujo de 1.39% a 0.68%, lo cual se tradujo para los comercios afiliados en una reducción en la tasa de descuento de 2.52% a 1.84%. En tanto para tarjetas de crédito la cuota de intercambio pasó de 2.30% a 1.41%, lo que se reflejó en una reducción en la tasa de descuento de 2.84% a 2.24%.

Banca de desarrollo

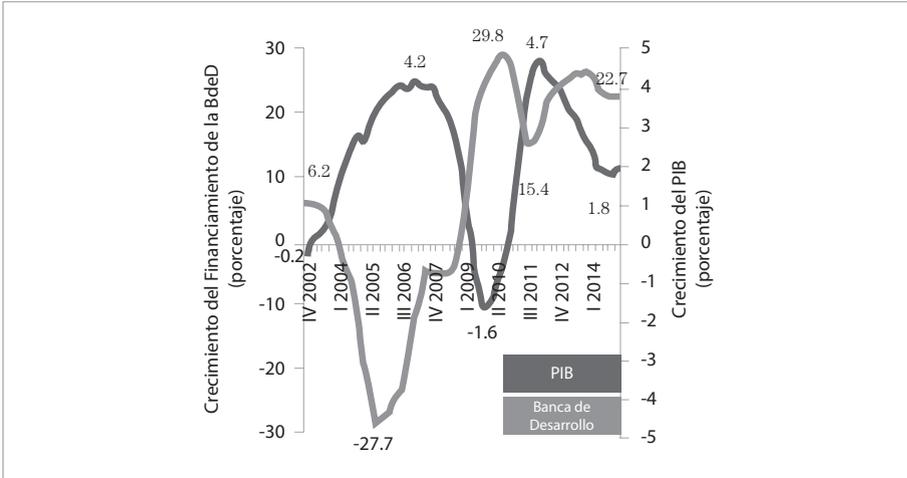
De acuerdo con la Memoria 2006 – 2012 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entre la década de los 60 y principios de este siglo la banca de desarrollo (BdeD) experimentó una trayectoria volátil que se debió a la falta de controles y de prácticas prudenciales en el otorgamiento de créditos.

Posteriormente, entre 2000 y 2006 la BdeD se reformó para que pudiera crecer con bases sostenibles, por lo que se impulsó la modernización del marco regulatorio y operativo para establecer la obligación de preservar su capital, se reestructuraron los consejos de administración para incluir consejeros independientes, se crearon órganos auxiliares para realizar funciones de auditoría, análisis de riesgos y crédito, y se homologó su regulación con la de la banca comercial.

Así, se redefinió el actuar de las instituciones que conforman la BdeD con la finalidad de que éstas operaran prudencialmente y buscaran canalizar recursos que complementarían el otorgamiento de las entidades comerciales. En este sentido, la BdeD ha tomado un papel contra-cíclico en épocas de turbulencias económicas y financieras donde las condiciones de los mercados dificultan el acceso al crédito, tal fue el caso de la crisis económica financiera global de 2008 – 2009 (ver diagrama 25).

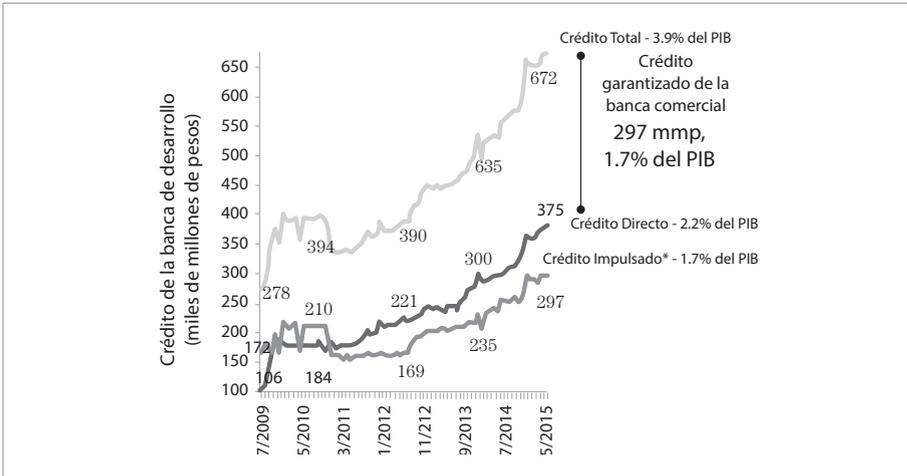
Además, la BdeD emplea garantías como mecanismo para impulsar que los intermediarios financieros privados canalicen mayores recursos a sectores prioritarios. En este sentido, en mayo del 2015 el crédito directo de la BdeD para el sector privado no financiero fue de 375,000 millones de pesos, 2.2% del PIB, mientras que el crédito impulsado alcanzó 297,000 millones de pesos, 1.7% del PIB, por lo que el crédito total ascendió a 672,000 millones de pesos, 3.9% del PIB (ver diagrama 26).

Diagrama 25. Crecimientos reales anuales del financiamiento al sector privado de la banca de desarrollo y del PIB (porcentaje, dato trimestral con media móvil de dos años)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico e Inegi.

Diagrama 26. Crédito directo e impulsado* por la banca de desarrollo para el sector privado no financiero-¹ (miles de millones de pesos - mmp)



¹ El dato de Financiera Nacional está a abril de 2015.

*El crédito impulsado es el que otorga la banca comercial al sector privado debido a la presencia de garantías de la banca de desarrollo.

Crédito Directo = Banca de Primer Piso + Banca de Segundo Piso.

Crédito Total = Crédito Directo + Crédito Impulsado.

Nota: El análisis incluye Banobras, Bancomext, Nafin, Bansefi, Financiera Nacional, y SHF.

Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

En torno a la BdeD, la historia muestra que la causa de que ésta opere prudencialmente y que a través del sistema de garantías haya encontrado un mecanismo eficiente para impulsar el crédito de la banca comercial, se debe a que pasó por un proceso de recuperación, motivado por periodos de alta volatilidad en el siglo pasado por la falta de controles.



Pese a que durante la última década la BdeD ha desempeñado un papel contra-cíclico ante la presencia de turbulencias económicas, al operar de forma prudencial su capacidad de tomar riesgos y cumplir con su mandato de resolver fallas de mercado es limitado.

Con el fin de promover mayor competencia y transparencia entre los intermediarios financieros que son parte del sistema de garantías, la BdeD ha implementado subastas como mecanismos óptimos para asignar los portafolios que respaldan el crédito al sector privado. Sin embargo, uno de los debates en materia de política económica en América Latina y otros países emergentes, está en si la BdeD a través del crédito de segundo piso,¹⁷ programas de garantía bien focalizados, y soportes de desarrollo temporales y catalíticos, debería ampliar la oferta crediticia incluso en los buenos tiempos, esto con el fin de desempeñar un papel contra-cíclico más contundente ante las malas rachas.

Este debate ha despertado el interés por establecer la conveniencia de los programas de garantías de crédito parciales (PGCs), sin que la literatura haya encontrado un consenso.¹⁸ Por un lado, Jaffe y Russell (1976), Mankiw (1986), Smith y Stutzer (1989), Bernanke y Gert (1990), Innes (1991), Bennavente et al. (2006), y Arping et al. (2008) justifican el uso de PGCs basándose en problemas de selección adversa o falta de colateral. Esto, junto con el gran uso que diversos gobiernos le dan al sistema de garantías, ha conducido a la creencia general de justificar las políticas

17 Los bancos de segundo piso son instituciones que no tratan directamente con los usuarios de los créditos, sino que realizan la colocación del crédito a través de otros intermediarios financieros.

18 La selección adversa describe aquellas situaciones previas a la firma de un contrato, donde una de las partes está menos informada y no es capaz de distinguir la buena o mala calidad de lo ofrecido por la otra parte. El colateral se refiere al activo que sirve como garantía para respaldar la concesión de un crédito.

de apoyo al crédito para resolver fallas de mercado que surgen de fricciones de agencia o externalidades negativas no dimensionadas.¹⁹

Por otro lado, Anginer, de la Torre e Ize (2011) establecen que la aversión al riesgo es la clave para soportar los esquemas de garantías, y para fundamentar esto se basan en la gran ventaja de los gobiernos para distribuir el riesgo a través del espacio y el tiempo. Arrow y Lind (1970) indican que la capacidad fiscal y de endeudamiento intertemporal que tiene el gobierno, le permite distribuir el riesgo entre grandes y diversas poblaciones. Consecuentemente, y en oposición a los subsidios públicos y préstamos, los PGCs deberían emplearse para mitigar el costo de asumir riesgos y fomentar que la inversión privada se encamine hacia actividades de mayor incertidumbre que tengan alto impacto económico.

Estabilidad del sistema financiero

De acuerdo con Alfaro et al. (2004) el efecto general de la estabilidad de un sistema financiero es asegurar la asignación eficiente de recursos para la inversión.

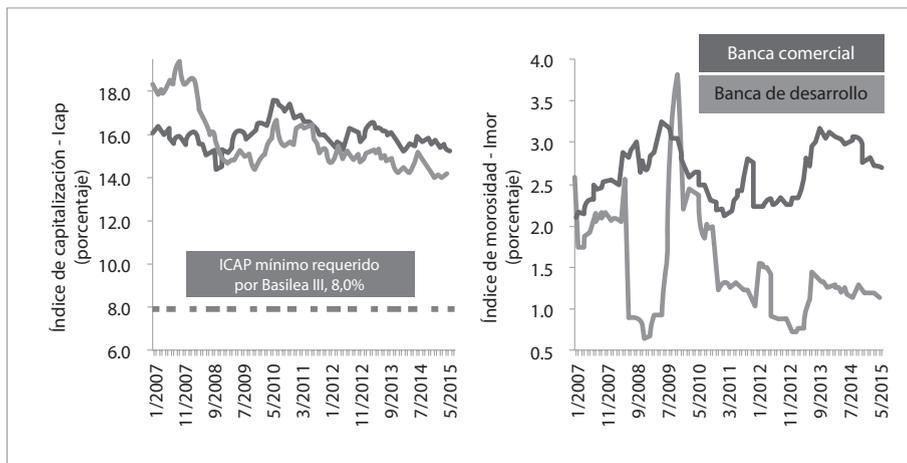
En tanto, el Comité de Basilea es el organismo internacional encargado de establecer los lineamientos de referencia para regular los sistemas bancarios, por esto las autoridades del sistema financiero mexicano le han dado particular importancia a implementar las medidas acordadas (ver recuadro analítico – Basilea III).

Resultado de esta labor es que desde enero de 2007 hasta mayo de 2015, tanto la BdeD como la banca comercial muestran índices de capitalización (Icap)²⁰ superiores al mínimo regulatorio de 8.0%. Asimismo, los índices de morosidad (Imor) de la cartera permanecen inferiores a 4.0%. Es el desempeño de estos índices lo que refleja la solidez que ha caracterizado al sistema bancario en los últimos años (ver diagrama 27).

19 El problema del agente-principal se refiere a las dificultades que se presentan por la información asimétrica cuando un actor económico denominado el principal, contrata a otro denominado el agente. Una externalidad es aquella situación donde los costos o beneficios de producción y/o consumo de algún bien o servicio, no están reflejados en el precio de mercado de los mismos.

20 De acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el Icap resulta de dividir el monto de capital neto entre la suma de los activos sujetos a riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo operacional.

Diagrama 27. Índices de capitalización (Icap) y morosidad (Imor) de la banca comercial y banca de desarrollo⁻¹ (porcentaje)



⁻¹ Dato de Imor de la banca de desarrollo e Icap de la banca comercial a mayo de 2015, Icap de la banca de desarrollo a abril de 2015, e Imor de la banca comercial a junio de 2015. Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV, Ley de instituciones de Crédito (LIC) y Circular Única de Bancos (CUB).

Este tema transversal tiene por causa la necesidad, cada vez mayor, de favorecer una regulación apropiada, debido a que continuamente se generan nuevos retos en el entorno global por el nivel de interconexión existente entre los participantes del sistema financiero internacional.



En el caso particular de México, las experiencias de crisis pasadas han servido para establecer nuevas y mejores prácticas regulatorias con el fin de impulsar la solidez del sistema. Es por esto que las autoridades se han dado a la tarea de cumplir con los estándares definidos a nivel internacional, como el caso de Basilea III, y con ello mantener la estabilidad del sistema financiero mexicano.

Recuadro analítico – Basilea III

El Comité de Basilea fue creado por un conjunto de bancos y autoridades pertenecientes a los países del Grupo de los 10 (G-10), con el objetivo de crear un estándar internacional que sirviera de referencia para los reguladores financieros, y establecer requerimientos de capital mínimo necesario que aseguraran la protección de los sistemas bancarios frente a riesgos financieros y operativos.

Específicamente, Basilea III se refiere a un conjunto de propuestas de reforma para la regulación bancaria y que forman parte de una serie de iniciativas promovidas por el *Financial Stability Board (FSB)* y el Grupo de los 20 (G-20), de los cuales México es miembro, para fortalecer el sistema financiero tras la crisis originada por las hipotecas *subprime* de 2008-2009. La reforma de Basilea III incluye:

- Aumento de la calidad del capital para asegurar una mayor capacidad de absorber pérdidas, ya que Basilea II mantuvo la definición de capital del Acuerdo de 1988, *i.e.* Basilea I. En este sentido, Basilea III mejora la captura de los riesgos al modificar el cálculo de éstos para determinadas exposiciones, los cuales la crisis demostró estaban mal dimensionados.
 - Esto en particular para actividades de la cartera de negociación, titulizaciones, exposiciones a vehículos fuera de balance y riesgos de contraparte que resultan de las exposiciones a derivados. En todo lo demás, mantiene el tratamiento establecido en Basilea II.
- Constitución de reservas de capital en momentos positivos del ciclo económico, para que éstos puedan ser empleados durante períodos de estrés. Con esto se busca contribuir a un sistema bancario más estable que ayude a amortiguar, en lugar de amplificar, las crisis económicas y financieras.
- Introducción de una razón de apalancamiento como medida complementaria a la razón de solvencia basada en riesgo, esto con el objetivo de contener el apalancamiento excesivo del sistema bancario.
- Aumento del nivel de los requerimientos de capital para fortalecer la solvencia de las entidades y contribuir a una mayor estabilidad financiera. El nivel de la razón de solvencia tampoco se había modificado en Basilea II.
- Mejora de las normas del proceso supervisor, de la disciplina de mercado, y establecimiento de guías adicionales en áreas como gestión de riesgos de liquidez, buenas prácticas para la valoración de

instrumentos financieros, ejercicios de estrés, gobierno corporativo y remuneración.

- Introducción de un estándar de liquidez que incluye una razón de cobertura de liquidez a corto plazo y una razón de liquidez estructural a largo plazo. El objetivo es asegurar que las entidades tengan reservas de liquidez suficientes.

Reglas de capitalización de Basilea III

Basilea III busca que la exposición de los bancos al riesgo esté respaldada por una base de capital de calidad, que se construye conforme a la siguiente fórmula:

Capital Neto = Capital Básico Total + Capital Complementario

Capital Básico Total = Capital Básico 1 + Capital Básico 2

El Capital Básico de Nivel 1 – Consiste esencialmente en el capital de los accionistas, ajustado por pérdidas en las que se incurren y que estén relacionadas a inversiones en activos de riesgo.

El Capital Básico de Nivel 2 – Se compone por títulos representativos del capital social no incluidos en el Nivel 1 y que abarcan acciones preferenciales, más los instrumentos de capital aplicables.

El Capital Complementario – Se integra principalmente por instrumentos de capital no incluidos en el Capital Básico 1 o 2. En tanto los límites mínimos son:

El Capital Básico 1 deberá ascender al menos al 4.5% de los activos ponderados por riesgo en todo momento más un suplemento de conservación de 2.5% para un total de 7.0%.

El Capital Básico Total deberá ascender al menos al 6.0% de los activos ponderados por riesgo en todo momento más un suplemento de conservación de 2.5% para un total de 8.5%.

El Capital Neto ascenderá al menos al 8.0% de los activos ponderados por riesgo en todo momento más un suplemento de conservación de 2.5% para un total de 10.5%.

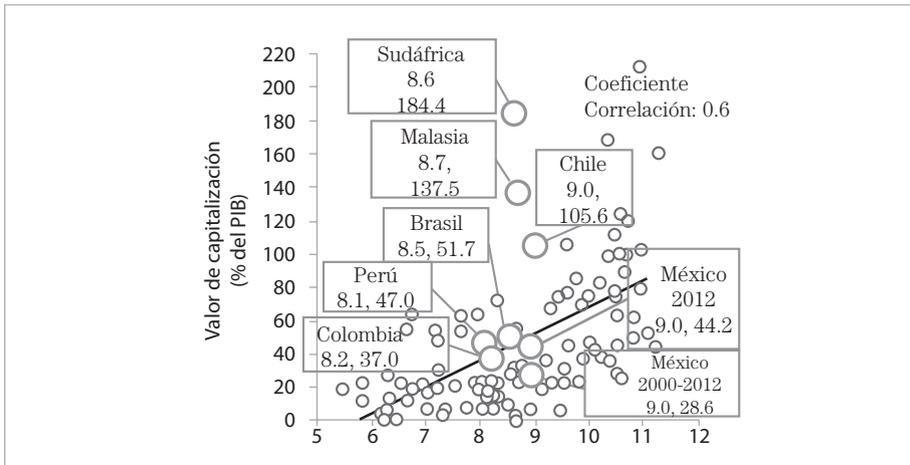
Mercado de valores

En México, el mercado de valores se conforma principalmente por instrumentos de renta variable o mercado de capitales, y de renta fija o mercado de deuda. Asimismo, a través de la Bolsa Mexicana de Valores los inversionistas mexicanos tienen acceso al mercado global conocido como el Sistema Internacional de Cotizaciones (SIC), el cual es una plataforma que permite invertir en acciones y *Exchange Traded Funds* (ETFs) cuyos valores fueron listados en otras partes del mundo.

A agosto de 2015, existían 788 empresas listadas en los mercados de capital y 155 en los mercados de deuda, entre estas empresas, 48 se encontraban en ambos mercados. Cabe destacar que determinadas empresas utilizan diferentes razones sociales para emitir instrumentos en cualquiera de los mercados. Por su parte, el SIC tenía listadas 1,107 empresas.

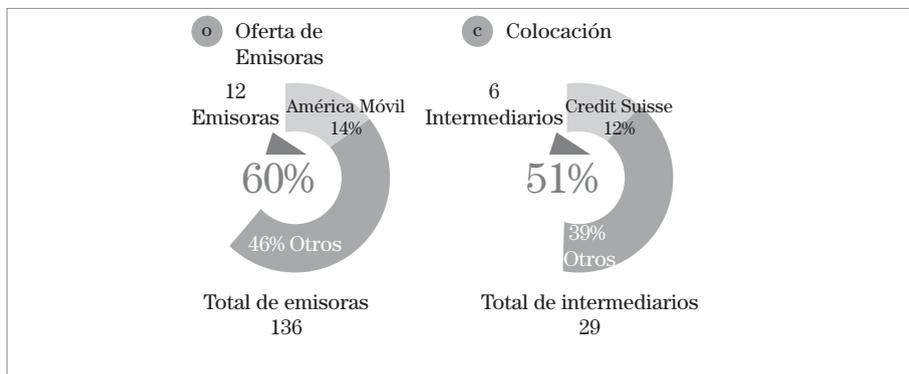
De analizar el valor de capitalización del mercado bursátil mexicano, se aprecia que éste es inferior al que se esperaría dado el nivel de PIB per cápita en México (ver diagrama 28). Además, en comparación con otros países emergentes existe una moderada evolución en el número de empresas participantes con una alta concentración del mercado en pocas emisoras e intermediarios bursátiles (ver diagrama 29).

Diagrama 28. Valor de capitalización del mercado bursátil y PIB per cápita real (muestra de 107 países, promedio 2000-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del *World Development Indicators*, Banco Mundial.

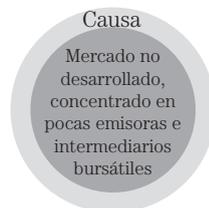
Diagrama 29. Concentración de la oferta y colocación del mercado de capitales en México (% del total del valor de capitalización*)



*Datos a agosto de 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Bolsa Mexicana de Valores.

Así, el mercado se encuentra menos desarrollado en comparación con el de economías similares, debido al limitado crecimiento en el número de emisoras y la concentración de los instrumentos en pocas empresas colocadoras e intermediarios bursátiles.



KPMG (2014) aporta evidencia acerca del origen de la alta concentración, al demostrar que ésta se debe a altos costos de entrada, fuertes requisitos de información técnica y resistencia de empresas familiares para abrir su estructura de capital. En 2014 del universo de empresas encuestadas, 90.0% de las que cotizaron en bolsa tenían control familiar, 45.0% afirmó que los costos altos de colocación fueron la principal barrera para no emitir deuda o acciones en bolsa, de igual manera 45.0% consideró excesivos los requerimientos de información recurrente, y 29.0% pensaba que podría perder el control de su empresa.

Por su parte, Cofece (2014) indica que los costos de emisión dependen del tamaño de la empresa y oscilan entre 3.7% y 4.7%, donde la menor tasa corresponde a emisiones grandes. Por todo lo anterior, de las 4,200 empresas con 250 empleados o más que registró el Censo Económico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2014, sólo 28 (0.7%) obtuvieron financiamiento a través de la emisión de deuda en el mercado de valores, cifra que contrasta con el agregado de 2,500 empresas (59.5%) que obtuvieron financiamiento de diversas fuentes.

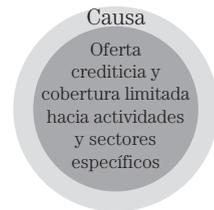
En suma, el mercado de valores no se ha podido consolidar como una alternativa de financiamiento para un mayor número de empresas mexicanas, en particular para las de menor tamaño. Lo que termina por limitar que más PyMEs y emprendedores con proyectos y planes de negocio innovadores, puedan generar alto impacto productivo para la economía.

Intermediarios financieros no bancarios

De acuerdo con la estructura del sistema financiero mexicano de la SHCP, el sector de intermediarios financieros no bancarios (IFNB) se integra por organizaciones auxiliares del crédito, actividades auxiliares del crédito, y uniones de crédito. En las organizaciones se encuentran almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero. Mientras que en las actividades están casas de cambio, sociedades financieras de objeto múltiple reguladas (Sofom E.R.) y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas (Sofom E.N.R.).

Por otro lado, el sector de crédito y ahorro popular (SCAP) se conforma de sociedades financieras populares (Sofipos), sociedades financieras comunitarias (Sofincos) y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (Socaps). De considerar a las ramas IFNB y SCAP como una sola, y denominarla como la de IFNB, en 2014 ésta canalizó recursos al sector privado no financiero por 2.4% del PIB, 6.7% del total (ver diagrama 22). Al analizar esta rama, se aprecia que fueron las Sofomes, SCAP y uniones de crédito quienes prácticamente con 3,256 instituciones otorgaron el financiamiento por parte de los IFNB.

A pesar del gran número de instituciones que conforman este sector, tanto su oferta crediticia como su cobertura se limitan hacia actividades y sectores específicos, lo que lo coloca en desventaja respecto a los intermediarios financieros del sector bancario.



Lo anterior se debe a la prevalencia de dificultades de multiplicidad, geográficas, escasa información sobre potenciales clientes, regulación inadecuada y dificultad para obtener fondos. En cuanto al SCAP, Esquivel (2008) indica que la multiplicidad de actores y figuras ubicadas en zonas de difícil acceso, además de generar confusión entre los usuarios, propicia falta de control, supervisión y regulación prudencial en detrimento de la estabilidad del sector. Asimismo, el autor asegura que en el SCAP existe información asimétrica entre instituciones,

esto debido a la falta de una base de datos generales sobre los acreditados del sector.

El investigador también sostiene que la regulación del sector es inadecuada, porque cumplir con ésta implica un alto costo para las instituciones. Esto a su vez, provoca que las entidades sean renuentes a regularse ya que tendrían que aumentar el precio de los servicios que ofertan; los cuales son elevados si se considera que este tipo de intermediarios atiende a población de bajos ingresos.

Datos al cierre de 2014 de la CNBV, muestran que las tasas de interés implícitas para SOCAP fueron en promedio 18.6%, con un rango entre 9.1% y 55.3%, mientras que para Sofipos la tasa promedio fue 39.27%, con un rango entre 0.6% y 106.1%, esto da evidencia de la dispersión de tasas y los altos costos a los que se enfrentan los usuarios de estas entidades.

Respecto a las Sofomes, Presburger (2013) muestra que el entorno regulatorio de dicho sector es poco favorable, consecuencia del alto nivel de capitalización inicial exigido, los lentos procesos burocráticos de autorización, y la obligación de colocar el crédito en actividades específicas. Además, el autor afirma que la falta de acceso a fondos privados o públicos, como los de la BdeD o el mercado de valores, ha restringido el desarrollo del sector. En este sentido, Fitch Ratings (2014) muestra que el desarrollo de las uniones de crédito se ha visto entorpecido por dificultades en cuanto a diversidad, flexibilidad y costo del fondeo.

Todos estos factores presentes en este tipo de intermediarios, tienen el efecto de frenar su alcance y limitar el rol fundamental que tienen de ampliar la inclusión del sistema financiero hacia empresas y sectores de la población que tradicionalmente han sido desatendidos.

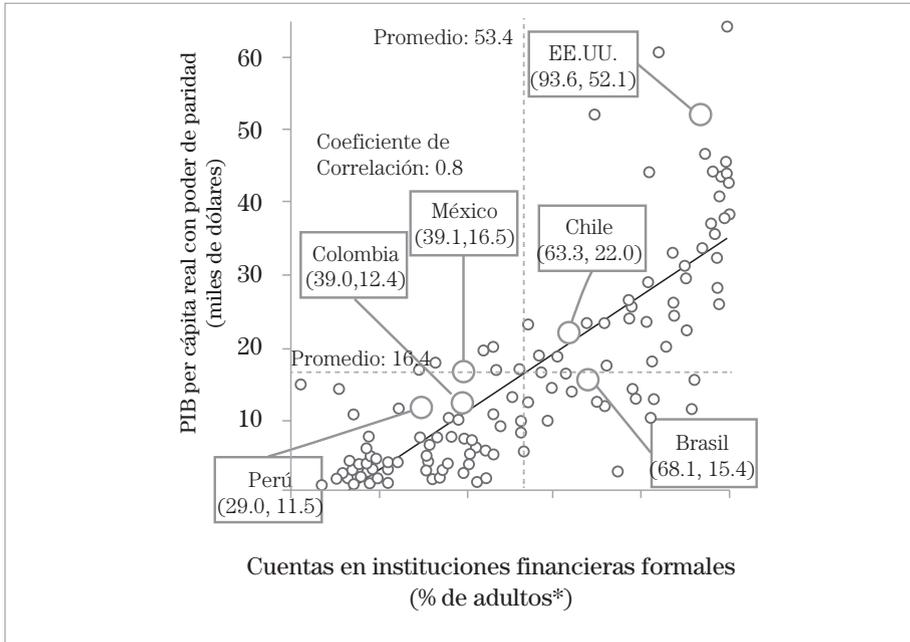
Inclusión financiera

La inclusión financiera brinda la posibilidad de aprovechar la capacidad del ahorro y mejorar la administración de recursos, con lo que se favorece el patrimonio del hogar, la solvencia para enfrentar eventualidades e incrementa el bienestar de las familias. Asimismo, la inclusión fortalece la función del sistema financiero de canalizar mayor financiamiento a las actividades productivas.

De acuerdo con el Banco Mundial, para la mayoría de las personas ser propietario de una cuenta formal proporciona un punto de entrada al sistema financiero. Además, la cuenta hace que sea más fácil, y a menudo más asequible, cubrir deudas, recibir pagos, y enviar o recibir remesas. Además, ofrece un lugar seguro para guardar el dinero, por lo que fomenta el ahorro y puede abrir el acceso al crédito formal.

Ser propietario de una cuenta en el sistema financiero, además de ser un marcador de inclusión financiera, es un buen indicador del grado de desarrollo económico de un país ya que tiene un coeficiente de correlación positivo de 0.8 con el PIB per cápita (ver diagrama 30). Más aún, si la cuenta es de ahorro el coeficiente de correlación aumenta a 0.9, lo que otorga evidencia a favor de que la principal función del sistema financiero es canalizar mayores recursos a la inversión para fomentar el crecimiento económico.

Diagrama 30. Cuentas formales y PIB percápita (muestra de 129 países, 2014)



*Personas mayores de 15 años.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Con base en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012 (ENIF), en México el 56% de los adultos utilizaban al menos un producto formal

del sistema financiero, ya fuese de ahorro, crédito, seguros, o ahorro para el retiro. En tanto el 36.0% de los adultos tenía alguna cuenta de ahorro, nómina o inversión. Al analizar con perspectiva de género, 52.0% de las mujeres poseía al menos un producto financiero formal, mientras que para los hombres esta cifra fue 61.0%. De las mujeres adultas, 30.0% contaba con una cuenta de ahorro, nómina o inversión en un banco, lo que contrasta con el dato de 42.0% para los hombres.

En materia de cobertura a través de sucursales y corresponsales del sistema bancario y el sector de ahorro y crédito popular en México, los datos del Conaif muestran que hasta 2014 se tenían cinco puntos de acceso por cada 10,000 habitantes, infraestructura que no abarcó la totalidad de municipios del territorio nacional ya que 36.0% permaneció descubierto, lo cual representó 2.0% de la población del país. Por esta razón, la banca móvil es un motor de expansión de la inclusión financiera en zonas desatendidas, muestra de ello es que éstas alcanzaron 590 puntos de acceso, a diferencia de los medios tradicionales como cajeros automáticos y terminales punto de venta que en conjunto tenían 90 puntos de acceso.

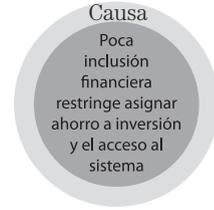
Con respecto al uso de productos de captación, en 2014 la tarjeta de débito fue el producto que más se empleó, con 13,297 cuentas entre la banca comercial y la BdeD por cada 10,000 habitantes. Para el resto de productos de captación, donde se incluyen cuentas tradicionales, depósitos a plazo, cuentas de ahorro, y cuentas N1, N2 y N3, la cifra agregada fue de 10,263 cuentas.²¹ Para el sector de ahorro y crédito popular los depósitos a la vista son los que la población utilizó mayormente con 1,210 cuentas entre Socaps y Sofipos por cada 10,000 habitantes, a diferencia de las tarjetas de débito y los depósitos al ahorro y a plazo que en conjunto tenían 189 cuentas.

Para el uso de productos de crédito, en 2014 entre la banca comercial y la BdeD tenía 5,628 contratos por cada 10,000 habitantes y la tarjeta de débito fue la de mayor uso con 58.0% del total de los contratos, el 42.0% restante correspondía a créditos personales (24.0%), de nómina (9.0%), grupales (5.0%), hipotecarios (3.0%) y automotriz (1.0%). Para el sector de ahorro y crédito popular, entre Socaps y Sofipos presentaban 352 contratos por cada 10,000 adultos y el crédito al consumo fue

21 Las cuentas Nivel 1 (N1) tienen un límite máximo de depósitos mensuales de hasta 750 unidades de inversión (Udis) equivalentes a 3,867 pesos, esto con un tipo de cambio promedio en 2014 de 5.2 pesos por Udi. Las N2 de 3,000 Udis, que equivale a 15,468 pesos, y las N3 de 10,000 Udis, o 51,561 pesos.

el producto más utilizado con 97.0%, mientras que el otro 3.0% fue del crédito a la vivienda.

Los datos presentados en esta sección conducen a determinar que una de las causas de la problemática total, apunta a que la falta de inclusión financiera restringe tanto la asignación de mayor ahorro para la inversión en actividades productivas, como el acceso al sistema para un mayor número de personas y empresas.



Esta causa se origina por impedimentos ligados a precios, oferta, confianza, información asimétrica, y geografía. En cuanto a precios, la mayoría de los excluidos o subatendidos no tienen la capacidad de cubrir el costo de los productos y servicios financieros, lo que imposibilita el acceso y uso de los mismos. En materia de oferta, la cantidad de productos y servicios adecuados al perfil de la población excluida es insuficiente e impide su incorporación al sistema financiero.

Respecto a confianza, la gente no entiende exactamente los conceptos de las comisiones y riesgos asociados a los productos y servicios financieros, lo que genera una barrera de confianza (ver diagrama 31). En términos de información asimétrica, la falta de claridad en las condiciones de los productos y servicios financieros genera confusión entre los usuarios. Con relación a geografía, el difícil acceso en ciertas regiones entorpece el desarrollo de los medios y elementos necesarios para el correcto funcionamiento del sistema financiero.

Así, el efecto global consiste en que se obstaculiza el desarrollo económico al limitar el aumento del patrimonio de los hogares, la solvencia para enfrentar eventualidades y la ampliación del bienestar de las familias.

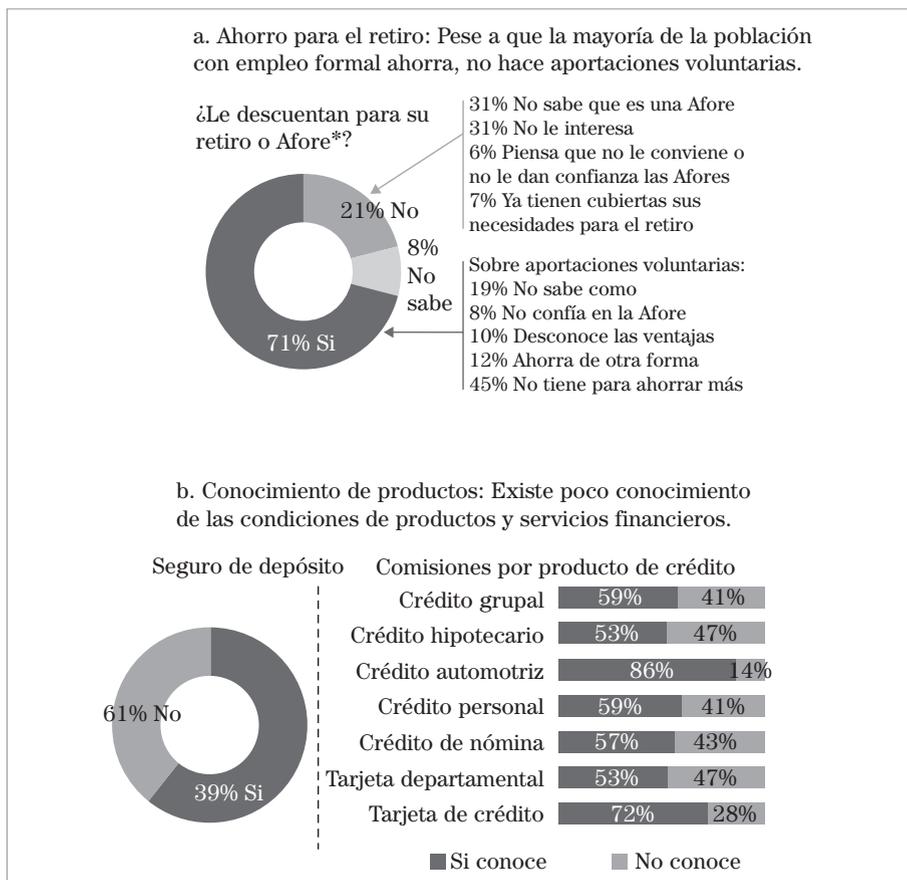
Educación financiera

De acuerdo con Atkinson y Messy (2012), la educación financiera es un tema prioritario en la agenda internacional y tiene un papel fundamental para lograr que más personas accedan y usen productos financieros formales. Estos autores indican que bajos niveles de inclusión financiera se asocian a menores niveles de educación financiera.

De acuerdo a la ENIF 2012, en México 20.0% de los adultos llevó control de sus gastos, situación que se agrava entre la población de menores ingresos ya que de éstos sólo 10.0% llevó algún control. En tanto, uno

de cada tres mexicanos podría haber afrontado alguna urgencia económica, y de éstos, dos terceras partes habrían recurrido a préstamos de familiares o amigos. A pesar de que más del 70.0% de la población con empleo formal ahorró en su Afore, todavía prevaleció la práctica de no hacer aportaciones voluntarias. Asimismo, existía desconocimiento de las condiciones de los productos y servicios, donde seguro de depósito, y comisiones en créditos hipotecarios y departamentales son las de mayor ignorancia (ver diagrama 31).

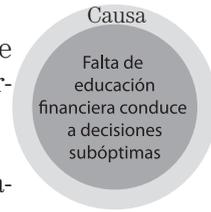
Diagrama 31. Indicadores de educación financiera en México (porcentaje de adultos, 2012)



* Personas que indicaron tener un trabajo remunerado y ser derechohabientes a servicios de salud.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2012, Inegi.

Así, para este tema la causa estriba en que la carencia de educación financiera da lugar a que los usuarios desinformados hagan juicios y tomen decisiones subóptimas.



Lusardi y Mitchell (2007) establecen que en los hogares, la falta de educación financiera se debe al desconocimiento de conceptos económicos básicos, que son necesarios para tomar decisiones de ahorro e inversión.

En consecuencia, a los hogares se les dificulta aprovechar los beneficios del sistema financiero para fortalecer la situación patrimonial, mejorar la administración del gasto, aumentar la capacidad de cubrir emergencias y mantener un buen nivel de ingreso durante el retiro. Por otro lado, Morton (2005), Greenspan (2003) y Hilgert et al. (2003) muestran que la educación financiera es importante para garantizar el correcto funcionamiento del sistema financiero.

La reforma tiene como antecedentes los compromisos 62 y 63 del Pacto por México, en los cuales se resaltó la necesidad de ofrecer créditos accesibles especialmente para infraestructura, pequeñas y medianas empresas, e innovación; por lo cual se busca modificar el marco legal para que los intermediarios financieros presten más y más barato.

Así, el 8 de mayo de 2013 el Poder Ejecutivo presentó la propuesta de reforma y en su explicación planteó concretamente dos propósitos centrales, que en México haya más crédito y éste sea más barato; y para lograr esto, se establecieron cinco pilares (ver diagrama 32). Posteriormente, el 10 de septiembre de 2013 con 383 votos a favor, 63 votos en contra y 14 abstenciones, los diputados aprobaron la reforma y pese a que hubo 190 reservas presentadas para su discusión en lo particular, no se aprobó ninguna modificación.

Posteriormente, el 26 de noviembre de 2013 el Senado de la República aprobó la reforma con 91 votos a favor, 24 votos en contra y una abstención. Se presentaron 147 reservas para su discusión en lo particular, pero al igual que en la Cámara de Diputados estas no se aceptaron.

Finalmente, la normatividad de la reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 2014, que consistió en 13 decretos que modificaron 31 leyes, dos códigos, y se expidió una nueva Ley (ver diagrama 33). Con base en los cinco pilares que estableció la reforma, junto con la clasificación temática expuesta en la sección ante-

rior sobre la problemática y causas asociadas la presente sección explica de manera sucinta la mayor parte de las modificaciones de la reforma, donde además se identifica el área del sector que afectará; por ejemplo operación, acceso a información, supervisión del sector, entre otros.

Es importante mencionar que muchas de estas modificaciones no cuentan con un análisis en el diagnóstico que hubiera justificado la propuesta, sin embargo, se incluyeron en esta sección con el fin de dar un panorama lo más amplio posible sobre la diversidad de modificaciones que incluyó la reforma. En este sentido, las medidas más importantes y que tienen mayor relación con los objetivos de la reforma se subrayan para facilitar la lectura de todo el documento.

Diagrama 32. Propósito y Pilares de la Reforma Financiera

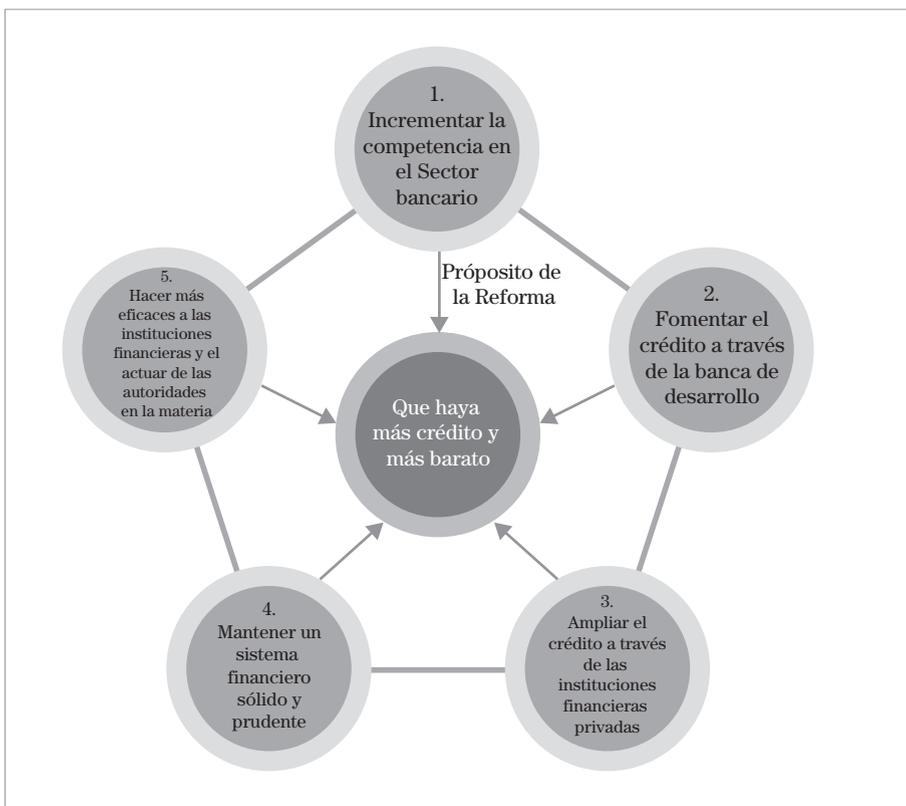


Diagrama 33. Leyes y Códigos que modifican la Reforma Financiera

1. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
2. Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
3. Ley de Instituciones de Crédito
4. Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
5. Ley de Ahorro y Crédito Popular
6. Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas del Ahorro y Préstamo
7. Ley de Uniones de Crédito
8. Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución
9. Ley Orgánica Nacional Financiera
10. Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
11. Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
12. Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
13. Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
14. Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal
15. Ley Orgánica de Financiera Rural
16. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
17. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
18. Ley de Concursos Mercantiles
19. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito
20. Ley de Protección del Ahorro Bancario
21. Ley del Mercado de Valores
22. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
23. Ley de Sociedades de Inversión
24. Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia
25. Ley del Banco de México
26. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
27. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
28. Ley Federal de Instituciones de Finanzas
29. Ley de Instituciones de Seguros y Finanzas
30. Ley de Inversión Extranjera
31. Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
32. Código de Comercio
33. Código Federal de Procedimientos Penales
34. Ley para Regular Agrupaciones Financieras (nueva)

Banca comercial

Las modificaciones a este sector están contenidas en 12 de los 34 ordenamientos modificados, 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 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley del Banco de México, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Có-

digo de Comercio, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Concursos Mercantiles, la Ley de Protección del Ahorro Bancario, la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, y la Ley para Regular Agrupaciones Financieras (nueva).

Las medidas se enfocaron principalmente en la operación de los bancos y su relación con los usuarios, la supervisión y la evaluación por parte de las autoridades, los procedimientos de liquidación bancaria, la solidez, la estabilidad y algunas modificaciones a las reglas entre los proveedores de información del sector.

- Operación
 - Se prohibió a las entidades financieras condicionar la contratación de servicios y productos financieros a la adquisición de otro producto o servicio.
 - El 11 de marzo de 2014 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Banco de México (Banxico) emitieron disposiciones para regular las redes de medios de disposición,²² los participantes de las redes, las cuotas de intercambio y comisiones que se generan a partir de su uso, principalmente. Es necesario aclarar que los lineamientos se refieren principalmente a las redes de pagos con tarjetas. Dichas medidas tienen el objetivo de favorecer la transparencia en la metodología que determina los precios, evitar conductas discriminatorias y detectar comisiones y cuotas de intercambio que inhiben la competencia, entre otras cosas. A partir de la reforma dichas disposiciones se actualizaron el 2 de abril de 2015, pero los cambios no son sustanciales.
 - Se flexibilizó el proceso de los juicios mercantiles con el propósito de facilitar tanto el cobro de créditos como la ejecución de garantías, en caso de incumplimiento de los usuarios.

22 Las redes de medios de disposición son el conjunto de acuerdos, protocolos, instrumentos, interfaces, procedimientos, reglas, programas, sistemas, infraestructura y demás elementos relacionados con el uso de medios de disposición. Los medios son las tarjetas de débito y crédito, además de los cheques y las órdenes de transferencia de fondos. Finalmente, los participantes de las Redes son los adquirentes, emisores, titulares de marca, agregadores y empresas especializadas (ver Recuadro Analítico – Mercado de Cámaras de Compensación).

- Se estableció la portabilidad de los productos entre instituciones financieras, de forma que la institución receptora fuese la encargada de realizar el trámite y asumir los costos, y no el usuario.
- Se implementó la subrogación de los créditos garantizados a la vivienda a otras instituciones financieras, donde se eliminó el requerimiento de una nueva inscripción ante el Registro Público y en consecuencia un nuevo gasto en escrituras. Las instituciones de la banca comercial podrán ser entidades subrogadas y subrogantes, pero el Infonavit y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) solo podrán ser subrogadas.
- Supervisión y evaluación – Se otorgaron mayores facultades de supervisión a las autoridades financieras.
 - Se facultó a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) para emitir disposiciones con el propósito de identificar cláusulas abusivas y hacerlas del dominio público en su sitio de Internet, además de emitir recomendaciones al respecto, esto con excepción en materia de tasas de interés, comisiones o cualquier otro concepto de contraprestación. Esta autoridad también puede prohibir la difusión de información engañosa por parte de instituciones financieras, además de emitir recomendaciones y hacerlas del dominio público.

Adicionalmente, se estableció que la Condusef crearía el Sistema Arbitral en Materia Financiera y emitiría Lineamientos respecto de su funcionamiento. De igual manera, está a cargo del Buró de Entidades Financieras el cual tiene la finalidad de dar a conocer información sobre malas prácticas por parte de los bancos. Se le otorgaron también mayores facultades para imponer sanciones e implementar programas de autocorrección, para supervisar a las unidades especializadas de los bancos, que son quienes se encargan de atender consultas y reclamaciones de usuarios; así como para emitir disposiciones que regulen las actividades de los despachos de cobranza.

- Se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para evaluar periódicamente a las instituciones de la banca comercial con base en unos lineamientos que debe publicar como parte de la reforma. Las evaluaciones deben ser del dominio público y estar en los sitios de Internet de la SHCP, la CNBV y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).
- A la CNBV se le otorgaron más facultades de supervisión y coordinación con otras autoridades para vigilar la operación y el buen funcionamiento del sistema financiero, además, la Comisión puede imponer medidas correctivas a entidades en las que detecte irregularidades en política prudencial, contabilidad, estados financieros, o niveles de capitalización. Al respecto, las entidades podrán implementar programas de autocorrección sujetos a la aprobación de la CNBV, y ésta podrá imponer sanciones a las entidades que no cumplan con el marco normativo y hacerlas públicas.
- Al IPAB se le otorgaron mayores atribuciones para llevar a cabo procedimientos de liquidación bancaria.
- Solidez y estabilidad financiera – Se realizaron modificaciones al proceso de liquidación judicial bancaria para aquellas instituciones de la banca comercial que presenten graves problemas financieros. Entre los cambios más importantes de este proceso están:
 - Se modificaron los plazos y requerimientos de información.
 - Con base en un dictamen que elaboraría la CNBV o el IPAB, el proceso de liquidación da inicio con el supuesto de extinción de capital, con el cual se revoca la autorización de operar como institución bancaria.
 - Para no alargar el proceso de liquidación, se creó un mecanismo simplificado, no mayor a 55 días, para reconocer a los acreedores.
 - Se otorgó preferencia de pago a los ahorradores sobre el resto de acreedores comunes de la institución.
 - Se implementó el procedimiento de licitación, en adición al de subasta, para enajenar los bienes en liquidación.

- Información crediticia – Se previó la posibilidad de crear una Sociedad de Información Crediticia como entidad paraestatal.

Agrupaciones financieras

La reforma creó la Ley para regular agrupaciones financieras para establecer las bases de organización y constitución de dichos grupos, así como de administración y operación de sus sociedades controladoras.

- Organización y constitución – Se establecieron los lineamientos de gobierno corporativo y las nuevas especificaciones para organizar y constituir sociedades controladoras, sub-controladoras, y sociedades controladas.
- Administración y operación – Se emitieron nuevas disposiciones para administrar y operar agrupaciones financieras, donde se señalan los términos y condiciones referentes a la protección de los intereses del público. Además, se dio flexibilidad a las sociedades controladoras y a los actos corporativos que llevan a cabo las agrupaciones financieras.

Banca de desarrollo

Las modificaciones a este sector están contenidas básicamente en la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y las Leyes Orgánicas de las instituciones de BdeD. Esencialmente las modificaciones son de constitución, operación, regulación y supervisión del sector, y están encaminadas a dar mayor flexibilidad operativa y de gestión a la BdeD.

- Constitución – Sin requerir autorización adicional, los Consejos Directivos de la BdeD podrían aprobar la estructura orgánica, la política salarial, los tabuladores de sueldos de prestaciones y el otorgamiento de percepciones extraordinarias.
- Operación
 - Se le otorgaron facultades a los Consejos Directivos de la BdeD para determinar tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio. Además de diseñar los programas y productos destinados a áreas prioritarias para el desarrollo nacional con base en

los Lineamientos²³ que defina la SHCP. También, deben diseñar programas que fomenten y promuevan la inclusión financiera, la innovación de patentes y de propiedad industrial y la equidad de género.

- Se permite a la BdeD adquirir valores de otras instituciones de crédito o recibirlas en garantía, así como realizar inversiones en diversos tipos de sociedades.
- Se eliminó la obligación de contar con un fideicomiso con recursos captados por las mismas instituciones, como medio de financiamiento.
- Regulación – Se redefinió el mandato de la BdeD para eliminar la obligatoriedad de preservar y mantener su capital, de forma que pueda otorgar mayor financiamiento a sectores productivos.
- Supervisión – Se facultó a la SHCP para autorizar a la BdeD la adquisición de valores de otras instituciones de crédito o recibirlas en garantía. Se limitó el control y vigilancia de la Secretaría de la Función Pública a temas administrativos y se dejó la vigilancia de la operación bancaria a la CNBV, a fin de evitar duplicidades.

Mercado de valores

Las modificaciones al mercado de valores se encuentran en la Ley del Mercado de Valores y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y se enfocaron en la operación, supervisión y transparencia de la información del sector. En el caso particular de los fondos de inversión las medias comprenden constitución y supervisión.

- Operación
 - Se modificó el plazo de 3 a 10 años para que una Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil (SAPIB) se convierta en Sociedad Anónima Bursátil (SAB). Además, se estableció un capital mínimo contable de 250 millones de unidades de inversión (Udis), 1.3 mil millones de pesos,²⁴ como medida para transformarse de SAPIB a SAB.

²³ A la fecha no se han publicado dichos Lineamientos.

²⁴ Con un tipo de cambio promedio de 2.5 pesos por UDI.

- Se añadió el marco jurídico de los certificados bursátiles fiduciarios de desarrollo (CKDS), inmobiliarios (FIBRAS) e indizados (TRACS).
- Se incorporó el régimen aplicable a las bolsas de valores para celebrar acuerdos con otras bolsas de valores del exterior.
- Se creó la figura de oferta restringida que da la oportunidad de generar emisiones a un grupo especial de inversionistas.
- Se establecieron disposiciones para regular la actuación de las instituciones de crédito y casas de bolsa, en relación a límites de colocación de valores, regulación de servicios para asesorados, comisiones, cálculo de rendimientos, entre otros.
- Supervisión – Se fortalecieron las atribuciones de la CNBV respecto a la supervisión de prácticas de venta por parte de instituciones de crédito y casas de bolsa, esto con el fin de mejorar la transparencia y la efectividad de los controles internos, además de determinar claramente responsabilidades para evitar conflictos de interés. Adicionalmente, los asesores en inversión serán regulados y supervisados por la Comisión.
- Información – Se estableció que cualquier clase de oferta realizada en el extranjero debe ser notificada a la CNBV. Además, se previeron mecanismos para el intercambio de información entre autoridades nacionales y extranjeras.

Fondos de inversión

Las modificaciones que se hicieron a este sector se encuentran particularmente en la Ley de Sociedades de Inversión y se orientaron a la constitución y supervisión de dichas entidades.

- Constitución – Se modificó la denominación de Sociedades de Inversión por la de Fondos de Inversión, ya que en la práctica no funcionaban como Sociedades Anónimas, sino como carteras de inversión. Con las modificaciones, los Fondos pueden ser ahora constituidos por un único socio fundador, o por una sociedad operadora de sociedades de inversión. La constitución de los Fondos se debe realizar ante la CNVB.

- Supervisión – En la nueva normatividad se reconoce la figura de auditor externo independiente, el cual no debe tener ninguna relación con las sociedades objeto de auditoría. Asimismo, se fortalecieron las facultades de regulación, supervisión y sanción de la CNBV para este tipo de sociedades y sus auditores.

Intermediarios financieros no bancarios

La nueva normatividad del sector de intermediarios financieros no bancarios (IFNB) se encuentran en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas del Ahorro y Préstamo, la Ley de Uniones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Sector de crédito y ahorro popular

Las modificaciones de este sector están contenidas particularmente en la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas del Ahorro y Préstamo, y tienen que ver esencialmente con operación y supervisión de estas entidades.

- Operación – Con la reforma, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (Socaps), las sociedades financieras populares (Sofipos) y las sociedades financieras comunitarias (Sofincos) pueden contratar con terceros la prestación de servicios necesarios para su operación, bajo un régimen de comisiones.
- Supervisión – La CNBV obtuvo mayores facultades de supervisión para Socaps, Sofipos y Sofincos, y puede difundir en su sitio de Internet las sanciones y programas de autocorrección, que resulten de los incumplimientos a la Ley.

Uniones de crédito

Las modificaciones de este sector se encuentran esencialmente en la Ley de Uniones de Crédito y se enfocan en la constitución, operación y supervisión de dichas entidades.

- Constitución – Se amplió el universo de socios hasta familiares de cuarto grado.

- Operación – Estas entidades pueden ahora capitalizarse a través de la emisión y suscripción de acciones hasta por el 25.0% del capital ordinario. Asimismo, pueden recibir financiamiento de organismos descentralizados de los gobiernos a nivel federal, estatal, municipal y de la Ciudad de México. Además, se liberó el límite de inversión extranjera para que puedan recibir mayores recursos.
- Supervisión – La CNBV adquirió mayores facultades para difundir en su sitio de Internet las sanciones y programas de autocorrección, que resulten del incumplimiento de la Ley.

Sociedades financieras de objeto múltiple

Las modificaciones de este sector están esencialmente en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, y giran en torno a la constitución, operación, información, regulación y supervisión del sector.

- Constitución – Para ser considerada como Sofom se estableció como nuevo requisito estar registrada ante la Condusef, con lo cual tendrá acceso a beneficios fiscales. Las Sofomes deben mantener actualizada su información corporativa o jurídica ante esta Comisión, de lo contrario podrían perder el registro.
- Operación – Se liberó el límite de inversión extranjera para que puedan recibir mayores recursos.
- Información – Las Sofomes reguladas y no reguladas deben proporcionar información de sus acreditados a por lo menos una Sociedad de Información Crediticia (SIC), e informar de ello a la Condusef.
- Regulación – Se especificaron las nuevas definiciones para Sofomes, de modo que se consideran Sofomes reguladas aquellas que mantengan vínculos patrimoniales con entidades del sector de crédito y ahorro popular, o que para fondear sus operaciones emitan deuda en el mercado de valores; en adición a aquellas vinculadas con instituciones de crédito. En virtud de esta relación se previó la normatividad adicional a la que están sujetas estas Sofomes.
- Supervisión – Banxico, la CNBV y la Condusef adquirieron facultades para requerir información a dichas sociedades.

Almacenes generales de depósito

Las modificaciones de este sector están fundamentalmente en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y abarcan la constitución, operación, información, regulación y supervisión de dichas entidades.

- Constitución – Se incorporó un régimen de gobierno corporativo con requisitos y prohibiciones, y se establecieron capitales mínimos que dependen del nivel de operación.
- Operación – Se incorporó un nuevo tipo de almacén para actividades agropecuarias, con un requerimiento de capital inferior al resto de almacenes. Además, se liberó el límite de inversión extranjera para que puedan recibir mayores recursos.
- Información – Se mandata la creación del Sistema Integral de Información de Almacenamiento de Productos Agropecuarios (SIIA-PA) a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), así como el Registro Único de Certificados, Almacenes y Mercancías (RUCAM) a cargo de la Secretaría de Economía.
- Regulación – Se amplió la regulación para los certificados y bonos de prenda, así como los mecanismos para asegurar la conservación de las mercancías.
- Supervisión – Se otorgó a la CNBV la facultad de emitir disposiciones de supervisión específicas para este tipo de organizaciones.

Inclusión financiera

En la Ley de Agrupaciones Financieras se otorga la facultad al presidente para constituir consejos con el objetivo de facilitar las medidas y acciones en materia de desarrollo y estabilidad del sistema financiero. En este contexto, en dicho ordenamiento legal se prevé la existencia y funcionamiento del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (Conaif) para que funja como una instancia de consulta, asesoría y coordinación, y que tenga el objetivo específico de proponer medidas para planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de una Política Nacional de Inclusión Financiera.

Para lograr este cometido, el Conaif se compone por los titulares de la SHCP, Banxico, CNBV, Condusef, IPAB, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), y la Tesorería de la Federación (Tesofe). Por otro lado y de forma específica, se mandata a la BdeD a promover la inclusión financiera de la población en general y, particularmente, la de mujeres, niños y jóvenes, así como la promoción del ahorro e inversión en comunidades indígenas.

Educación financiera

Al igual que el Conaif, en la Ley de Agrupaciones Financieras, se contempla la conformación del Comité de Educación Financiera (CEF), que debe fungir como la instancia de coordinación de los esfuerzos, acciones y programas en materia de educación financiera, esto con el fin de formular los lineamientos para alcanzar una Estrategia Nacional de Educación Financiera. Para lograr este cometido, además de otras entidades del sector público que ejercen políticas en materia educativa, debe estar integrado por las mismas autoridades que componen el Conaif.

Estabilidad del sistema financiero

Conforme a lo dispuesto en la regulación de Basilea III, se elevaron a rango de Ley las normas para la conformación y calidad del capital, que hasta ese momento sólo estaban presentes en las regulaciones administrativas (ver Recuadro Analítico – Basilea III). Asimismo, se establecieron nuevas medidas prudenciales como los índices de liquidez, cuya implementación es acorde a las mejores prácticas internacionales.

Adicionalmente, se incorpora al Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) a la Ley de Agrupaciones Financieras. El CESF está confor-

mado por los mismos integrantes que el Conaif, y su propósito es evaluar y analizar riesgos para la estabilidad del sistema financiero mexicano. De manera que en sus trabajos coordinados, se eviten interrupciones o alteraciones sustanciales en el funcionamiento del sistema y, en su caso, se minimicen los impactos adversos cuando estos tengan lugar.

Por otro lado, se sustituyó el nombre del Comité de Estabilidad Financiera por el de Comité de Estabilidad Bancaria (CEB), esto para aclarar su mandato y evitar confusiones con el CESF. En caso de que alguna institución bancaria pueda producir un riesgo sistémico, el Comité puede determinar la forma de pago de las obligaciones y garantizar la protección de los intereses de los ahorradores en todo momento. El CEB cuenta con facultades para solicitar al IPAB que otorgue apoyos para sanear instituciones que signifiquen una amenaza sistémica.

Finalmente, diversas autoridades adquirieron nuevas atribuciones en materia de información y regulación del sistema financiero. Estas nuevas disposiciones están en la Ley para la Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y la Ley del Banco de México.

- Información– Se otorgaron mayores facultades a la CNBV para que pueda hacer del dominio público información sobre sanciones, estadísticas de las entidades y mercados financieros, indicadores de solvencia, estabilidad y liquidez, así como muestras representativas de bases de datos del sistema. Además, se fortaleció el régimen de intercambio de información entre la Comisión y otras autoridades financieras.

Regulación

- Se facultó a la CNBV para ordenar medidas correctivas referentes a diversos aspectos en materia prudencial.
- Los intermediarios y entidades financieras, pueden someter a la autorización de Banxico un programa de autocorrección, cuando se

detecten irregularidades o incumplimientos a lo previsto en la Ley del Banco de México y demás disposiciones aplicables.

- Se facultó a la Condusef para imponer sanciones a quienes incumplan con la normatividad que busca fortalecer la protección de los usuarios del sistema.

Existen determinados cambios que tienen gran relevancia para la reforma, debido a que se estima que estas modificaciones contribuirán a generar mayores incentivos, tanto para ofrecer como para demandar más financiamiento y en mejores condiciones en México. A continuación, se presenta un resumen de dichos cambios.

En el ámbito de la banca comercial destaca la nueva reglamentación para regular las redes de medios de disposición que emitió el Banco de México, la portabilidad de los productos financieros y la subrogación de créditos hipotecarios. Estas modificaciones, como se verá en la siguiente sección, podrían contribuir a generar mayores condiciones de competencia en algunas carteras del sector bancario. En cuanto a la BdeD, destaca la flexibilidad que le otorgó el marco regulatorio en torno a su estructura operativa, organizacional y salarial, esto, con el fin de que pueda cumplir cabalmente con su mandato de canalizar mayores recursos hacia los sectores estratégicos de México.

En materia del sector de ahorro y crédito popular, sobresalen las medidas que dan mayor regulación y supervisión al sector, concretamente a través de la obligatoriedad de registrarse ante Condusef y proporcionar información a alguna sociedad de información crediticia. También para este sector, es importante que ahora puedan incorporar el modelo de corresponsalías, ya que con ello se busca aumentar la actividad del sector para impulsar la inclusión financiera de la población tradicionalmente desatendida.

Por el lado de la supervisión, las mayores atribuciones que se otorgaron principalmente a la Condusef y a la CNBV para vigilar y emitir recomendaciones a las instituciones financieras, apuntan a inhibir prácticas anticompetitivas o conductas fuera de la normatividad, lo que en última instancia busca incrementar la confianza y el uso de las instituciones del sistema financiero.

En esta sección se analizan las principales medidas explicadas en la sección anterior a la luz de la problemática y sus respectivas causas identificadas en el diagnóstico. Para hacer esto, el análisis de consistencia parte de la clasificación de las siete grandes temáticas con las que se analizó tanto el diagnóstico de la problemática, como el contenido de la reforma. La principal ventaja de desarrollarlo así es que facilita la vinculación entre causas, medidas planteadas y pilares; y en última instancia, permite identificar los factores que condicionan el éxito de la reforma.

Banca comercial

A continuación se realiza un análisis específico de las medidas más importantes de la reforma, considerando su posible vínculo con los problemas identificados en el diagnóstico y sus causas.

- Ventas atadas

Como parte de la reforma, el artículo 23 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF) establece la prohibición y sanción de la venta de productos en paquete. Este tipo de prácticas ya estaban prohibidas en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), incluso se prohíbe el caso de que puedan ofrecerse dos productos a un precio más bajo, pero solo para aquellos agentes con poder sustancial del mercado, ya que se catalogan como prácticas monopólicas relativas (Art.54, 55 y 56 de la LFCE). Con la reforma se

extiende la prohibición para todas las instituciones bancarias, aunque no aquella del empaquetamiento a un menor costo; asimismo se establecen las respectivas sanciones en caso de incumplimiento por parte de la Condusef y la Profeco.

En otras palabras, la medida no impide que los bancos sin poder de mercado continúen con la oferta de paquetes de productos a menor costo, siempre y cuando cuenten con la autorización de sus clientes, lo cual es una práctica generalizada entre dichas instituciones.

Por la forma como están establecidas las atribuciones, las autoridades podrían enfrentar un reto importante de coordinación para no obstaculizar la tarea de identificación de prácticas monopólicas por parte de la Cofece, en los casos en que la Condusef o la Profeco identifiquen y/o sancionen en primera instancia prácticas de ventas atadas.

Ahora bien, para ciertos productos o servicios financieros es forzoso adquirir otro, como es el caso del seguro de vida para obtener un crédito hipotecario. Si bien, gracias a la reforma este seguro de vida puede adquirirse con otro banco, inconvenientes por costos de transacción, búsqueda de información, entre otros factores, constituyen impedimentos que pueden llevar a los clientes a seguir con un contrato de ambos productos en la misma institución.

Por lo que la práctica de venta de productos en paquete puede seguirse presentando con el consentimiento de los clientes ya que estos valoran elementos como la comodidad o los costos, aun cuando se encuentren perfectamente informados de la prohibición. Por ello, otro reto para las autoridades estará en divulgar información que permita a los clientes conocer la oferta de servicios bancarios en diversas instituciones, entender los beneficios de esta nueva medida y sus derechos ante las instituciones que incumplan con la Ley.

En caso de lograrse el objetivo de limitar o desaparecer las ventas atadas, se estarían también limitando las economías de alcance y podría tener el costo asociado de inhibir la innovación de productos por parte de las instituciones financieras. Aunque por otro lado, se podría incentivar una mayor movilidad de clientes entre entidades bancarias y con ello mejores condiciones de competencia entre ellas.

- Regulación de redes de medios

Con la regulación de las redes de medios de disposición se pretende promover un ambiente de mayor competencia y no discriminación entre los participantes de las redes de pagos, de tarjetas principalmente; así como un mayor acceso por parte de los usuarios a estos servicios. Para ello, los lineamientos facultan a la CNBV para que solicite y tenga acceso a mayor información en relación a la metodología y costos para establecer las cuotas y contraprestaciones por el uso de redes, y a partir de ello estar en posibilidades de detectar conductas que se aparten de la sana competencia.

Dado que los lineamientos también contemplan la posibilidad de que los agentes se manifiesten en relación a las cuotas establecidas, la medida podría incentivar que las instituciones financieras evaluadas intenten justificar en forma expost y de manera sesgada sus tarifas, así como los procedimientos con los que se llegó a ellas. Por ello, las autoridades financieras deberán identificar dichas conductas y pronunciarse al respecto, sin perder de vista el objetivo final que es promover la sana competencia en el sector.

Por lo tanto, las autoridades se enfrentan al reto de establecer metodologías para la determinación de cuotas que no se basen exclusivamente en costos, ya que esa información proviene de los bancos, por ejemplo que cuenten con información confiable de la demanda por servicios de redes. Una vez establecida dicha metodología, el reto se abocará a la implementación de las sanciones en los casos de incumplimientos, lo que también está establecido en la LTOSF.

En caso de que dicha medida tenga fallas de implementación, la regulación de las cuotas de intercambio podría limitar la oferta de servicios y ocasionar un menor uso de las tarjetas.

- Portabilidad de productos y subrogación de garantías

A partir de la nueva figura de subrogación de créditos, los usuarios que decidan cambiarse de banco, no incurrirán en nuevos costos notariales o de escrituración, por lo que con la medida se pretende incentivar el movimiento de créditos entre intermediarios, y por tanto, la competencia en el sector hipotecario. Cabe señalar que la medida contempla que las ins-

tituciones de la banca comercial podrán ser tanto entidades subrogadas como subrogantes, sin embargo, el Infonavit y el Fovissste solo podrán ser entidades subrogadas. Esto significa que estos institutos públicos no podrán ser considerados como acreedor original, sino exclusivamente como el nuevo acreedor en operaciones de subrogación, por lo que si algún acreditado de Infonavit o Fovissste desea cambiarse a cualquier entidad bancaria, tendría que utilizar la figura anterior de pago de pasivo con lo que sí se incurriría en nuevos costos notariales.

Si bien la medida elimina los costos de transacción correspondientes a los Registros Públicos de la Propiedad, los clientes aún deberán cumplir con los requisitos de la nueva institución, así como sus costos (avalúo, apertura, aprobar cierto perfil de riesgo, entre otros), por lo que los acreditados de menores ingresos o de mayor riesgo al intentar cambiar de entidad podrían enfrentarse a mayores obstáculos. En este sentido, la Cofece (2014) recomienda que la banca también reduzca sus trámites administrativos para que la medida tenga mayor éxito.

Asimismo, dado que la mayor parte del crédito se concentra en las entidades públicas —Infonavit y Fovissste— y que este corresponde principalmente a trabajadores de bajos ingresos, se estima que la medida ayudará a disminuir el costo del financiamiento a la vivienda para los acreditados de más altos ingresos y de menor riesgo, pero que no habrá una incorporación de nuevos acreditados, ni un incremento en el financiamiento hacia los sectores de más bajos ingresos.

Más aún, para ciertos niveles salariales el crédito que proveen el Infonavit y Fovissste es más costoso que el ofrecido por los intermediarios financieros privados (Cofece 2014) y la reforma establece explícitamente que estos acreditados no pueden moverse a dichas instituciones sin incurrir en nuevos gastos notariales, por lo que no pueden beneficiarse de la nueva modalidad. Es deseable que también se contemple la figura de las entidades públicas como subrogantes, al menos para cierto tipo de acreditados.

De igual manera, a partir de la portabilidad de productos y servicios financieros, se espera una mayor movilidad de clientes de bajo riesgo, dado que los bancos receptores asumirán los costos de dicho movimiento.

En suma, tanto la portabilidad de productos financieros como la subrogación de créditos garantizados a la vivienda, son medidas que podrían disminuir los costos de transacción y generar mayor competencia en

la banca comercial, para un grupo de clientes que ya tienen acceso al sistema bancario por contar con altos ingresos y ser de bajo riesgo.

En el caso particular de la subrogación de garantías, aún esta pendiente promover una reforma en la legislación civil de las entidades federativas que garantice que la nueva inscripción en los folios electrónicos de los inmuebles se lleve a cabo de manera directa, inmediata, automatizada y sin costo (Cofece, 2014). Asimismo, se identifica aún cierto margen para disminuir más los costos de transacción en los requisitos administrativos en el sector bancario con lo cual se promovería una mayor movilidad de clientes entre instituciones.

- Disminución de costos para la apropiación de garantías

La incertidumbre jurídica y los altos costos en relación a la ejecución de garantías pueden repercutir negativamente sobre la oferta crediticia de los bancos, ya que por la dificultad de hacer válidas las garantías en caso de incumplimiento de pago, estos intermediarios tendrían menores incentivos para ampliar el otorgamiento de financiamiento. El proceso judicial para cobrar una garantía crediticia puede tardar hasta dos años, lo que produce que ésta se deteriore hasta en un 50.0%.²⁵ Además, a esta pérdida deben sumarse los costos en los que incurren los bancos, si es que deciden iniciar el juicio mercantil.

El informe *Doing Business* de 2015 del Banco Mundial, muestra que en México el número de días promedio para resolver un juicio mercantil es de 389, que conlleva 37 procedimientos, y cuesta 30.9% del valor del bien en disputa; estos indicadores ubicaron al país en el lugar 57 de 189 economías. Para Corea, que se ubica en la cuarta posición, los días son 230, los procedimientos 32, y cuesta 10.3% del valor en disputa.

La nueva regulación busca precisamente reducir y flexibilizar los plazos y procedimientos del juicio mercantil, a través de un proceso simple para la apropiación de garantías. Con esto se busca crear incentivos para que los bancos otorguen un mayor número de créditos, en mejores condiciones para sus clientes.

²⁵ Este cálculo proviene de un estudio que encargó la Secretaría de Economía a la Consultora AT Kirney en 2011, del cual se hace referencia en Cofece 2014.

Lo anterior significa que el éxito de la medida, dependerá de la eficacia del sistema judicial para implementar la nueva legislación, lo cual es un riesgo exógeno al sistema financiero.

- Mayores facultades de supervisión a las autoridades financieras

La reforma otorgó mayores facultades a las autoridades para garantizar tanto la protección de los usuarios como la solidez del sistema financiero. En particular, la Condusef emitirá disposiciones de carácter general en relación a los casos y supuestos que se definan como cláusulas abusivas; también se creó el Sistema Arbitral en Materia Financiera para dirimir los conflictos entre usuarios y entidades financieras; se implementó la nueva regulación para los despachos de cobranza y se planteó realizar una evaluación periódica a las instituciones de la banca comercial por parte de la SHCP.

Estas medidas buscan otorgar mayor protección y certidumbre a los usuarios, con lo que se podrían modificar los incentivos de la demanda a hacer un mayor uso de los servicios financieros. No obstante, ésta podría aún enfrentarse a una oferta de financiamiento limitada o inadecuada. Por lo que, para que estas medidas se traduzcan en un nivel de financiamiento más alto dependerá de la interacción de la demanda con la oferta.

Para que estas medidas incrementen la confianza de los usuarios en el sistema, las autoridades necesitarán contar con información confiable y actualizada; así como criterios objetivos e inobjetable que les permita a las autoridades financieras llevar a cabo oportunamente sus labores de supervisión e identificación objetiva de conductas violatorias de la ley; la correcta e inequívoca imposición de sanciones, así como el seguimiento a los programas de autocorrección para que éstos se implementen adecuadamente.

- Modificaciones para disminuir la información asimétrica del sistema

Con el fin de ampliar la información que poseen los usuarios acerca de los diferentes productos y servicios financieros, a través de la Condusef, la reforma creó el Buró de Entidades Financieras, publicó disposiciones para tipificar las cláusulas abusivas por parte de los bancos y emitió regulación sobre la difusión de información engañosa. Con estas medidas se busca que las instituciones financieras modifiquen sus incentivos para que ofrezcan productos más competitivos y de mayor calidad.

El reto estará en que estas medidas se traduzcan efectivamente en mejores términos de transacción para las partes involucradas, para lo cual se necesita difusión, acceso a la información, y educación financiera. Por ello, el éxito para resolver efectivamente los problemas asociados a la información asimétrica, implica que se genere información relevante, actualizada que esté al alcance de todos los usuarios, y sea de fácil comprensión.

- Sociedades de Información Crediticia

Con la reforma se prevé la posibilidad de que el Gobierno federal cuente con una entidad paraestatal constituida como Sociedad de Información Crediticia (SIC), sin embargo, el planteamiento del Artículo 7° Bis de Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC), es general, no precisa si se tratará de una entidad paraestatal que otorgue el servicio exclusivamente al propio gobierno, o si también servirá a particulares, tampoco especifica si las entidades financieras existentes deberán reportarle información, ni si serán entes públicos, privados o ambos.

Si la información proviniera de entidades gubernamentales que actualmente no reportan a SIC privadas, como es el caso del Infonavit, Fovissste, Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot), en adición a aquella que pudieran otorgar la BdeD, y entidades como la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), se podría constituir una base de datos considerablemente nutrida para analizar el perfil de riesgo de potenciales acreditados y con ello ampliar el acceso al crédito.

Esta medida no tendrá ningún efecto hasta que no se elabore normatividad específica, de preferencia sustentada en un diagnóstico, que evalúe la modificación en las condiciones de competencia del sector al crearse la entidad en comento²⁶ y que clarifique los criterios bajo los cuales podría operar una SIC paraestatal, ya que se considera que esta medida podría tener efectos positivos en la gestión de riesgos de los intermediarios públicos.

Concretamente esta medida podría significar que bancos de menor tamaño e incluso intermediarios financieros no bancarios se beneficien de

26 Está en curso una investigación sobre condiciones de competencia en el mercado de generación, procesamiento y comercialización de información crediticia por parte de la Cofece, que si bien no es parte de la reforma contribuirá a dar elementos para la conformación de una reglamentación secundaria en la materia. Ver: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5380906&fecha=04/02/2015

la información que una nueva SIC genere para ampliar su oferta crediticia a sectores desatendidos.

La creación de mayor y mejor información es uno de los principales desafíos para que las entidades puedan dimensionar correctamente el riesgo por incumplimiento y, de superar este reto, se podría ampliar la oferta de financiamiento hacia quienes tradicionalmente han sido descubiertos. Este tema será abordado más adelante en la sección de intermediarios financieros no bancarios.

Banca de desarrollo

De acuerdo con la problemática y las causas asociadas que se precisaron en el diagnóstico, para este sector las medidas que adoptó la reforma debieran encaminarse a expandir el financiamiento hacia las áreas que destacan por su contribución al crecimiento económico y el empleo. Para conseguir esto, las medidas propuestas en la reforma buscan propiciar que el sector asuma mayores riesgos y solucione fallas de mercado presentes en la oferta crediticia de México (ver diagramas 22 y 23).

Para lograr dicho objetivo se le otorgaron facultades a los Consejos Directivos de la BdeD para diseñar los programas y productos para áreas prioritarias; así como para determinar tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio a los cuales deba apoyar. De igual manera se le otorgó mayor flexibilidad a la BdeD para definir su estructura organizacional y operacional, sin estar sujetas a las funciones de vigilancia y control por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Como se plantea en la motivación de la reforma, las medidas en su conjunto tienen como objetivo contar con una estructura más eficiente y tener menos restricciones normativas para aumentar el financiamiento e incluso abaratarlo, sin embargo, para que este sector cumpla cabalmente con su mandato, es necesario diseñar una política pública integral y transparente en la que se especifique qué áreas atenderá, cómo se garantizará su acceso, cuántos recursos se asignarán, además de establecer indicadores que den seguimiento a la meta de impulsar el progreso económico entre los sectores objetivo.

Esto con el fin de evitar el riesgo de canalizar mayores recursos a áreas no prioritarias para el desarrollo económico, o que se estén financiando sectores que podrían ser atendidos por la banca comercial, y por tanto, en lugar de complementar la oferta crediticia de los intermediarios financieros privados, se compita contra ellos.

De igual manera es fundamental que las autoridades financieras supervisen que en la conformación de sus consejos y su actuación no exista conflicto de interés, que pudieran desviar los recursos de la BdeD de los objetivos que la reforma persigue.²⁷ Si no existen criterios claros y transparentes para seleccionar los perfiles profesionales que requiere el sector, estas medidas no pueden asegurar la contratación de recursos humanos con mayores competencias y que estén comprometidos con el servicio público. En contraparte, la medida podría traducirse exclusivamente en mayores costos operativos, como consecuencia del aumento generalizado de sueldos y sin que ello se traduzca en mejores resultados para ampliar la oferta crediticia hacia áreas estratégicas.

Así, uno de los grandes desafíos para la BdeD, estará en saber manejar y aplicar la flexibilidad que le otorgó el nuevo marco regulatorio, y que ésta se traduzca en resolver aquellas fallas de mercado que imposibilitan que la oferta de financiamiento se expanda hacia sectores estratégicos.

El otro reto mayúsculo estará en el sistema de garantías, concretamente se recomienda que éste amplíe la frontera de riesgo, y que a través de su diseño, se impulse el crédito para aquellas personas y empresas que de otra forma no podrían acceder al financiamiento.

En este contexto, buscar exclusivamente la expansión de las garantías con la ayuda del mecanismo de subastas y la obligación de los intermediarios para colocar el portafolio garantizado, podría generar que las entidades privadas que usan estos esquemas sólo amplíen la oferta crediticia para los sectores ya atendidos. Esto obedece a una falla de diseño e instrumentación de la subasta por parte de la BdeD y a que estas instituciones no verifican que la cartera propuesta por el banco comercial cumpla con los requisitos impuestos.²⁸ El riesgo de ello es que se consoliden carteras sanas con usuarios que gracias a otros productos o servicios financieros den muestra de su capacidad crediticia, en lugar de expandir la frontera crediticia como es su mandato.

Mercado de valores

Con base en la problemática y las causas asociadas que se encontraron en el diagnóstico, el sector público ha incrementado considerablemente

27 Cofece (2014) ha incluso recomendado que se revisen los requisitos de selección de los Consejos Directivos y Comités Técnicos para evitar conflictos de interés que lleven a la BdeD a beneficiar de manera particular a sectores o empresas cuyos intereses estén involucrados en dichos Consejos.

28 Lo cual puede deberse precisamente a la existencia de conflictos de interés.

su demanda de capital e incluso ha superado los fondos que son asignados al sector privado no financiero. Por esto, toma particular relevancia la intermediación que el mercado de valores pueda hacer para constituirse como una fuente alternativa a los recursos bancarios, y con ello aumentar la oferta crediticia hacia un mayor número de empresas.

Asimismo, la problemática y causas asociadas indican que en el mercado de valores las medidas adoptadas por la reforma debieran buscar desarrollarlo al nivel de economías similares, mediante la promoción del crecimiento en el número de emisoras e intermediarios bursátiles (ver diagramas 22 y 23).

- Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil

La figura de Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil (SAPIB) favorece que pequeñas y medianas empresas puedan emitir valores con una reglamentación más flexible respecto a las Sociedades Anónimas Bursátiles (SAB), esto ya que una SAPIB demanda menores requisitos de información y gobierno corporativo, y al establecer los mismos derechos de emisión que una SAB se constituye como un esquema de transición. Este esquema busca garantizar que cualquier empresa se liste como SAB en los mercados, y con ello pueda acceder a todos los recursos a través de diferentes instrumentos.

Aumentar el tiempo requerido de 3 a 10 años para transitar de SAPIB a SAB, flexibilizó los plazos para que se puedan solventar en tiempo y forma los requisitos que se necesitan para emitir valores, esto genera incentivos para que un mayor número de empresas consideren acceder a los recursos del mercado bursátil.

Sin embargo, los retos van más allá de aumentar el tiempo de transición. En términos generales deben reducirse los altos costos de emisión, las empresas necesitan capacitación para cumplir con los fuertes requisitos de información técnica, y en el caso particular de las empresas familiares, éstas deben eliminar la resistencia para abrir su estructura de capital.

Es en todo este contexto, donde si bien la reforma busca que un mayor número de empresas accedan al mercado de valores, el desafío en materia de desarrollo económico es mayúsculo. Si se pretende lograr que en México el entorno de inversionistas dirija capital de riesgo a más emprendedores

y empresas con proyectos de alto impacto productivo, deben desarrollarse mecanismos que ayuden a aumentar la probabilidad de supervivencia.

Para ello, se necesita generar modelos que promuevan el crecimiento de las empresas desde su etapa inicial, que es donde existe mayor riesgo y demanda de capital intensivo, esto además de solucionar los factores previamente mencionados; sí permitiría que en última instancia un mayor número de entidades terminaran con la colocación de instrumentos en el mercado de valores.

En síntesis, existen cinco grandes desafíos para lograr que los recursos del mercado de valores se expandan a más empresas en México. El primero es tener mayor actividad de capital privado, el segundo es contar con más estrategias de salida en bolsa, el tercero es la presencia de un mayor número de actores en banca de inversión que estén especializados en emprendedores y empresas de menor tamaño, el cuarto es que como primer esfuerzo se conduzca a este tipo de beneficiarios hacia el mercado de deuda.

El último gran desafío es que entre el gremio empresarial se rompa el paradigma de que la Bolsa Mexicana de Valores es de uso exclusivo para grandes compañías, de forma que se les enseñe la conveniencia de ingresar al mercado y con ello puedan consolidar planes de negocio que son más ambiciosos.

- Certificados bursátiles fiduciarios, prácticas de venta y asesores de inversión

La modernidad de ciertos instrumentos del mercado de valores generó que la regulación se viera rebasada. En este sentido, adecuar el tratamiento de los certificados bursátiles fiduciarios de desarrollo (CKDS), inmobiliarios (FIBRAS) e indizados (TRACS) como instrumentos de capital, para diferenciarlos del resto, ofrece a los inversionistas una mejor perspectiva de su exposición al riesgo. Por su parte, a fin de generar mayor confianza entre los inversionistas y que estos adquirieran productos acordes su perfil de riesgo, se regularon las prácticas de venta.

En tanto que, para evitar conflictos de interés con los intermediarios colocadores y garantizar la correcta asignación de productos, se reguló la figura de asesor de inversión. Finalmente, para impulsar el desarrollo del mercado

con emisiones dirigidas a cierto perfil de inversionista como son los calificados o institucionales, se creó un régimen para generar ofertas restringidas.

Estas medidas implementadas generan un marco regulatorio más acorde a las necesidades del mercado, con lo que se genera confianza entre los inversionistas y en consecuencia se capturan mayores recursos para ser canalizados a actividades productivas. Además, con esta buena reputación del mercado se podría generar mayor atracción entre los ahorradores para invertir en los diferentes productos que se ofertan, con lo que se ampliaría la disponibilidad de recursos para más empresas.

En el caso particular de la oferta restringida, ésta podría generar que empresas de mayor riesgo accedieran a los recursos del mercado, ya que su objetivo es dirigirse hacia inversionistas calificados. De nueva cuenta, el reto está en lograr que los recursos del mercado bursátil se amplíen a un mayor número de emprendedores y empresas de menor tamaño en México, y evitar que el mercado se circunscriba exclusivamente a grandes compañías.

- Fondos de inversión

En este sector se flexibilizó el régimen corporativo de las sociedades de inversión para permitir que un único socio sea el encargado de tomar las decisiones de inversión. Esta flexibilidad para elegir, además de rápida, genera menores costos administrativos, lo que se podría traducir en mejores rendimientos para los clientes finales, y reducidos costos para quienes demandan inversión.

Esta flexibilización también podría permitir la entrada a nuevos participantes al reducir costos y requisitos, lo que generaría mayor competencia en el sector. Además, por un lado con el aumento de los Fondos se podría aumentar la captación de ahorro y la oferta de financiamiento. Mientras que por el otro lado, esto propiciaría la formación de mercados con productos más atractivos para los inversionistas.

El reto estará en generar los incentivos para que el modelo no se concentre en los intermediarios con mayor poder de mercado, *i.e.* la banca comercial, ya que al tener flexibilidad en la toma de decisiones y no necesitar la opinión del resto de inversionistas, el ahorro se canalizaría a proyectos y sectores que tradicionalmente atienden los intermediarios bancarios, esto en perjuicio de la ampliación del financiamiento hacia nuevos horizontes.

Intermediarios financieros no bancarios

De acuerdo con la problemática y las causas asociadas que se indican en el diagnóstico, para los intermediarios financieros no bancarios (IFNB), las medidas que implementó la reforma debieran centrarse en que este sector amplíe tanto su oferta crediticia como su cobertura, de forma que pueda competir con el resto de jugadores del sistema financiero (ver diagramas 22 y 23).

Sector de crédito y ahorro popular

Para fortalecer la posición de este sector frente a los bancos e impulsar la inclusión financiera, ahora se les permite contratar con terceros la prestación de sus servicios y medios electrónicos, *i.e.* usar el modelo de corresponsalías. Además, las nuevas disposiciones plantean difundir a través de Internet las sanciones aplicadas a las entidades que incumplan con la ley, esto con el fin de transparentar la información de dichas entidades y generar confianza entre sus usuarios.

Si bien el reto para los corresponsales del sector de crédito y ahorro popular será ampliar la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas de bajos ingresos, existen para el sector otros cuatro desafíos.

El primero, es que la multiplicidad de instituciones genera obstáculos para la correcta operación del sector. Al respecto, Marulanda Consultores (2011) señala que la diversidad de entidades y la dispersión geográfica no favorecen que se generen economías de escala, lo que ocasiona insostenibilidad en el sector. Por otro lado, Villafani-Ibarregaray y González (2006) muestran que la multiplicidad de entidades favorece el sobreendeudamiento de los usuarios y la debilidad del sistema, ya que éstos pueden pedir financiamiento en otras instituciones para solventar créditos anteriores y después caer en situación de impago.

El segundo desafío está en aplicar la regulación a todas las entidades del sector para salvaguardar los intereses de los ahorradores, lo cual también es difícil debido a que existen múltiples instituciones y diferentes figuras en regiones apartadas. Esquivel (2008) indica que el gran número de instituciones y la diversidad del tipo de figuras generan descontrol que impiden la correcta supervisión y regulación del sector, ya

que no se sabe con claridad a quiénes atienden y a qué se dedican estos intermediarios.

Más aún, que las entidades del sector cumplan con la regulación genera costos que se reflejan en las tasas de interés o comisiones de sus productos. Esquivel (2008) y López-Rodríguez (2014) mencionan que una regulación más restrictiva impone mayores costos a las entidades y esto conduce a precios elevados para los usuarios, además de dificultar el crecimiento del sector y limitar el acceso para la población de bajos ingresos que atiende éste. Empero, una legislación demasiado laxa pondría en riesgo la solidez y la estabilidad del sector en perjuicio de los ahorradores.

En tercer término, está generar mayor confianza entre los usuarios del sector. Haldar y Stiglitz (2012) apuntan a que la confianza es un factor clave para el crecimiento del mismo. Por ello, es que si bien gracias a la reforma se transparentará la información de las entidades que incumplan con la ley, esto no será suficiente para generar confianza entre los ahorradores, si es que no se ejecuta una estrecha supervisión que detecte a tiempo prácticas fraudulentas o carteras insolventes.

Finalmente, la escasa información de los acreditados del sector imposibilita detectar posibles fallas que conlleven a una quiebra. Asimismo, esto origina que entre instituciones existan posturas poco competitivas ya que existen asimetrías. Esquivel (2008) y López-Rodríguez (2014) también advierten que la restringida información de los potenciales usuarios limita el buen funcionamiento del sector.

Así, los cuatro desafíos mencionados se constituyen en el gran reto que enfrentan las autoridades, el cual se puede resumir en la necesidad de fortalecer la supervisión y plantear una regulación flexible que garantice el crecimiento del sector, esto, sin descuidar las medidas prudenciales que salvaguarden la estabilidad en todo momento.

Uniones de crédito

Las uniones de crédito son un mecanismo para otorgar financiamiento exclusivamente para sus agremiados en mejores condiciones que el mercado, y generalmente se especializan en empresas familiares del sector textil, agrícola, silvícola y ganadero. Cabe destacar que también existen uniones mixtas que reciben a socios sin importar a qué actividad se de-

diquen, y las del sector social que están orientadas a atender a sectores que por sus condiciones sociales, económicas y geográficas no pueden acceder a las instituciones financieras tradicionales.

Con el fin de aumentar las operaciones en las uniones de crédito, se ajustaron diversos aspectos normativos para incrementar y diversificar sus fuentes de fondeo, y con esto poder ampliar el financiamiento hacia los sectores que atienden. Sin embargo, debido a que el mercado objetivo de las uniones de crédito está compuesto mayoritariamente de empresas familiares, el reto estará en garantizar la solvencia de la cartera de crédito para favorecer la sostenibilidad del sector y la cobertura de un mayor número de agremiados.

Esto ya que generalmente las empresas familiares tienden a centralizar la toma de decisiones, carecen de gobierno corporativo, y pueden llegar a ser insostenibles por los altos costos administrativos y las contraprestaciones que pagan para operar la empresa. KPMG (2013) muestra que sólo 9.0% de las empresas familiares sobrevive una tercera generación y únicamente 4.0% una cuarta. Estas dificultades para operar una empresa y sobrevivir en el contexto económico de México, constituyen un reto que va más allá del alcance de la propia reforma, ya que son cuestiones de cultura empresarial y de diseño de política de desarrollo económico.

Por lo tanto, el éxito de las medidas adoptadas por la reforma para las uniones de crédito, está supeditado a factores exógenos al sistema financiero, como lograr que en México las empresas familiares tengan mejores prácticas administrativas, contables y de gobierno corporativo, lo cual junto con un mayor nivel de educación financiera permita que las uniones de crédito promuevan el uso eficiente de los recursos para que sus acreditados consoliden planes de negocio en beneficio del crecimiento económico generalizado.

Sociedades financieras de objeto múltiple

Entre las medidas que la reforma implementó para este sector, sobresalen que deben mantener actualizada su información corporativa y jurídica para no perder el registro ante Condusef, proporcionar información sobre sus acreditados a por lo menos una sociedad de información crediticia (SIC) y notificar de ello a Condusef, además de que para acceder a recursos del mercado de valores necesitan estar reguladas.

En particular, con el crecimiento de información sobre usuarios se crean incentivos para que nuevos competidores ingresen al sector y busquen abarcar poblaciones que tradicionalmente han sido desatendidas. Villafani-Ibarnegaray y González (2006) señalan que los intermediarios financieros pueden cubrir a la población de bajos ingresos si es que logran dimensionar adecuadamente su capacidad de pago y las ganancias.

Sin embargo, en el agregado para este sector, las medidas que implementó la reforma incrementaron el marco regulatorio, lo cual impone un costo extraordinario que pudiera entorpecer el aumento de la oferta crediticia a un menor precio. En este sentido, Presburger (2013) advierte que aumentar la regulación de las Sofomes implica una depuración de entidades, esto consecuencia de los altos capitales que se requerirían para operar en el sector.

Además, existen otros dos factores que limitan el desempeño de las Sofomes; el primero está relacionado con la obligación de colocar el crédito en actividades específicas, ya que de acuerdo a la normatividad, las entidades de este sector deben distinguir el tipo de financiamiento que otorgarán. El segundo obstáculo es que al no poder captar recursos de los ahorradores, enfrentan dificultades para fondearse y en consecuencia para mantener el tren de otorgamiento de crédito.

Por ello, el principal reto del sector es generar productos competitivos para nichos de mercado específicos, y en este contexto, el aumentar la regulación podría dificultar la consecución de sus objetivos en detrimento de la expansión de la inclusión financiera hacia sectores comúnmente descubiertos.

Almacenes generales de depósito

Los almacenes generales de depósito desempeñan un papel relevante en el movimiento de mercancías a nivel nacional e internacional. Ayala-Garay y Carrera (2009) afirman que la importancia de los almacenes de depósito está en que garantizan el consumo de alimentos de la población en México.

Las medidas implementadas por la reforma apuntan a fortalecer el marco regulatorio para fomentar mayor protección, calidad, sanidad y conservación de las mercancías, además de crear un sistema de información que permita monitorear el salvaguardo de los productos y obtener información oportuna sobre abastecimiento.

Si bien las medidas persiguen consolidar un entorno más adecuado para almacenar las mercancías perecederas, éstas implican nuevos desafíos para el sector debido a que elevan los costos de operación e imponen fuertes barreras de entrada, esto a raíz de la considerable cantidad de inversión que se necesita para adquirir los equipos de almacenamiento que cumplan con la nueva normatividad.

Además, operar correctamente el sistema de Registro Único de Certificados, Almacenes y Mercancías (RUCAM) para generar información oportuna sobre mercancías certificadas, impone un reto considerable en materia de implementación por el gran volumen y diversidad de productos que se manejan. De acuerdo con Ayala-Garay y Chávez (2009), en México los almacenes generales de depósito manejaban 7.4 millones de toneladas de mercancías, 64.9% del total de la capacidad de almacenaje nacional.

Inclusión financiera

Con base en la problemática y las causas asociadas que se encontraron en el diagnóstico, las medidas adoptadas por la reforma debieran enfocarse en aumentar la inclusión financiera, para que se asigne mayor ahorro a inversión en actividades productivas, y se facilite el acceso al sistema a un mayor número de beneficiarios. Para conseguir esto, se necesita que las medidas solucionen las barreras que están ligadas a precios, oferta, confianza, información asimétrica, y geografía (ver diagramas 22 y 23).

Si bien para coordinar eficazmente los esfuerzos del sector público y privado la reforma elevó a rango de ley el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, los obstáculos que presenta la inclusión están presentes en las cuatro temáticas anteriores. Por lo que de resolver los diferentes retos que han sido expuestos, se tendrían efectos directos que incrementarían el grado de inclusión del sistema financiero, y con ello se podría facilitar el acceso de todos los sectores de la población y empresas en México.

En cuanto a la oferta, favorecer las condiciones de competencia en cualquiera de los sectores del sistema financiero podría crear mejores productos para cubrir las necesidades de los usuarios. Por su parte, la geografía e infraestructura convencional del sistema financiero, como es el caso de sucursales y corresponsales limita la cobertura de lugares remotos. Por lo tanto, mecanismos innovadores con componentes tecnológicos juegan un papel importante para poder incrementar la inclusión financiera en toda la nación. Prueba de ello es el alcance de la banca

móvil, que en 2014 superó en 5.2 veces la de cobertura agregada de sucursales, corresponsales, cajeros, y terminales punto de venta.

Por su parte, divulgar información acerca de la calidad de las instituciones financieras generará confianza entre los usuarios. Sin embargo, el reto estará en que dicha información alcance a toda la población y que tenga un lenguaje sencillo para que pueda ser comprendida. Por esta situación, es que si bien la reforma plantea divulgar información de los intermediarios financieros a través de los portales electrónicos de las autoridades reguladoras, ésta tendrá un alcance moderado ya que la cobertura de Internet en México es limitada. De acuerdo con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en 2013 poco más de 51 millones de habitantes contaban con acceso a Internet, esto representa menos de la mitad de la población.

En este sentido una limitante para la inclusión financiera que está fuera del alcance de la reforma tiene que ver con la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, e incluso de servicios básicos y de accesibilidad a localidades remotas. Sin ellas, la ampliación de la cobertura del sistema financiero no puede llevarse a cabo.

Consecuentemente, si lo que se pretende es generar mayor confianza en el sistema para con esto ampliar la inclusión financiera hacia todos los rincones del país, se necesitan emplear mecanismos de difusión alternativos. Un posible modelo sería la instalación de kioscos informativos que estén ubicados en lugares estratégicos, para que a través de éstos, se pueda hacer llegar la información a todos los usuarios con métodos audiovisuales y mensajes de fácil comprensión.

Educación financiera

De acuerdo con la problemática y las causas asociadas que se precisaron en el diagnóstico, las medidas implementadas por la reforma para la educación financiera debieran estar orientadas en incrementar las habilidades financieras de los usuarios del sistema, para que éstos puedan realizar juicios informados y tomar decisiones óptimas (ver diagramas 36 y 37).

Para esta temática, la principal iniciativa que plantea la reforma es elevar a rango de ley el Comité de Educación Financiera (CEF), esto con el fin de que el Comité pueda formular los lineamientos de la Estrategia Nacional de Educación Financiera. Un estudio conjunto del G20 y la OCDE en

2013, asegura que a raíz de la crisis financiera de 2008-2009, un número creciente de gobiernos se ha dado a la tarea de desarrollar estrategias nacionales de educación financiera, esto con el fin de apoyar la estabilidad y el desarrollo inclusivo de sus sistemas financieros.

Hasta 2013, 45 países de múltiples regiones y con diferentes niveles de ingreso, entre los que se encuentra México, habían avanzado en el diseño o implementación de una estrategia nacional de educación financiera.

En este contexto, el principal reto estará en cubrir el vacío de conocimientos económicos básicos que tienen los hogares, los cuales son necesarios para empezar a tomar decisiones oportunas en materia de ahorro e inversión. Para ello, la estrategia nacional deberá favorecer el desarrollo de programas de educación económico-financiera que incorporen a todos los miembros del hogar, promover el uso de espacios de enseñanza adecuados que consideren las características de la población objetivo y las competencias que se quieren desarrollar, e identificar los canales más apropiados para transmitir los mensajes y el conocimiento.

Atkinson y Messy (2013) advierten que diseñar programas de educación financiera eficaces y que alcancen al público objetivo presenta múltiples desafíos, entre los que destacan la dificultad de motivar a las personas para que participen, la necesidad de construir confianza entre el grupo objetivo, el acceso a fuentes de financiamiento sostenibles para ejecutar los programas, y el desarrollo de materiales adecuados. Por todo lo anterior, el éxito de la Estrategia Nacional de Educación Financiera en México dependerá de su capacidad para sortear los desafíos expuestos en esta sección, y de que los beneficiarios logren adquirir mayores conocimientos básicos de economía y finanzas.

Estabilidad del sistema financiero

Con base en la problemática y causas asociadas que se encontraron en el diagnóstico, las medidas adoptadas por la reforma para el tema transversal de estabilidad del sistema financiero debieran apuntar a fortalecer la regulación, esto con el fin de superar los nuevos retos que surgen del entorno global de interconexión entre sistemas financieros (ver diagramas 22 y 23).

Entre las principales medidas que podrían impulsar la estabilidad, está el establecimiento del proceso de liquidación judicial bancaria, con esto se busca evitar que instituciones que presenten graves problemas finan-

cieros contaminen el sistema. Además, se robustecieron las prácticas prudenciales con la regulación dispuesta en Basilea III, para lo cual se elevó a nivel de ley las normas de conformación y calidad del capital.

De igual forma, se elevó a rango de ley la existencia y funcionamiento del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF). Gracias a esta medida se puede contar con un órgano del más alto nivel de coordinación que tome decisiones estratégicas, esto con el fin de garantizar la solvencia del sistema financiero mexicano e identificar riesgos potenciales que podrían conducir a crisis sistémicas.

Panorama general de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Para poder esquematizar los retos que condicionan el éxito de la reforma, a continuación se presenta gráficamente la síntesis de los resultados encontrados en el análisis de consistencia. El esquema se basa en la técnica de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), en función del alcance que puedan tener las medidas implementadas para solucionar los problemas o deficiencias del sector y por lo tanto para lograr los objetivos que la misma reforma se planteó.

Con base en si la medida tendrá un impacto inmediato o indirecto para la consecución de los objetivos, los factores se categorizan en una escala del 1 al 3, siendo el 1 la de menor relación respecto de las metas planteadas y el 3 el de las medidas que podrían tener un efecto inmediato en incrementar el financiamiento o reducir su costo.

Así, un efecto alto en cuanto a fortaleza significa que las medidas implementadas podrían tener un mayor impacto en el propósito de la reforma. Un nivel elevado en oportunidad establece retos, que de ser superados impulsarían la facultad de las medidas en lograr las metas. Un rango amplio en debilidad simboliza factores trascendentales que las medidas no incorporaron. En tanto, una señal grande en amenaza corresponde a desafíos o riesgos que escapan a la Reforma Financiera, los cuales limitan el alcance de las medidas.

De acuerdo al análisis, se identifican como fortalezas de grado dos las medidas que buscan limitar prácticas anticompetitivas del sistema bancario, como son la prohibición de ventas atadas y la regulación de redes

de medios de disposición; y se identifican como fortalezas de grado tres que están encaminadas a disminuir los costos de financiamiento, como la portabilidad de los productos y la subrogación de garantías, porque tendrán un impacto inmediato en el costo del financiamiento aunque éste se canalice a sectores de usuarios que ya tienen acceso a crédito.

Las modificaciones encaminadas a disminuir la información asimétrica del sistema y fortalecer las facultades de supervisión de las autoridades financieras, se ubican como una fortaleza de grado dos porque dependerá de la respuesta que tengan los usuarios para hacer un mayor uso de los servicios financieros y en consecuencia para lograr una expansión del crédito.

Las amenazas en este sector constituyen riesgos que no están contemplados en la normatividad y que podrían obstaculizar el alcance de las medidas. Por ejemplo, cuando la reglamentación de las redes de medios de disposición busca impedir prácticas anticompetitivas en la fijación de tarifas, las autoridades financieras podrían no contar con información o metodologías de cálculo adecuadas y que sean independientes de los datos que los mismos bancos le provean, lo cual impediría que identificaran objetiva y eficazmente prácticas monopólicas.

En el caso de la subrogación de garantías una amenaza importante es que los gobiernos locales por falta de voluntad, recursos o desconocimiento no lleven a cabo las modificaciones necesarias para que los registros públicos de la propiedad (RPPs) operen la medida de forma eficiente. La misma amenaza concierne a la ejecución de garantías pero en los tribunales mercantiles de los estados.

En el caso de la BdeD sigue el riesgo latente de que en la conformación de los Comités Directivos de dichas instituciones se materialicen conflictos de interés que desvirtúen los objetivos de la reforma.

En el agregado, para las siete clasificaciones temáticas estudiadas en este documento se identifican 18 fortalezas, 14 oportunidades, cinco debilidades y 12 amenazas. El éxito en el logro de los objetivos de cada una de las medidas implementadas dependerá en parte de que se superen las debilidades y amenazas que cada una plantea.

Resumen de Fortalezas

17

Oportunidades

13

Debilidades

5

Amenazas

12

Temáticas / Peso del efecto (escala 3 mayor y 1 menor) 3 2 1

Temáticas / Peso del efecto (escala 3 mayor y 1 menor) 3 2 1

1. Banca Comercial

Ventas atadas

Fortaleza: Limita prácticas anticompetitivas ▲
 Oportunidad: Correcta difusión de la medida y derechos de los usuarios ▲
 Debilidad: No define mecanismos de coordinación entre autoridades financieras y de competencia ▼

Regulación de redes de medios

Fortaleza: Limita prácticas anticompetitivas ▲
 Amenaza: No detectar tarifas anticompetitivas por falta de información o metodologías adecuadas ▼

Portabilidad de productos y subrogación de garantías

Fortaleza: Disminuye los costos del financiamiento para usuarios que ya tienen acceso a él ▲
 Oportunidad: Difusión y educación financiera ▲
 Debilidad: La regulación no abarca a institutos públicos de vivienda ▼
 Amenaza: No hacer operativa la medida en los RPPs de los estados ▼

Disminución de costos para la apropiación de garantías

Fortaleza: Agiliza y disminuye el costo del proceso para la apropiación de garantías ▲
 Amenaza: No hacer operativa la medida en el poder judicial de los estados ▼

Mayores facultades de supervisión a las autoridades financieras

Fortaleza: Induce mayor protección y estabilidad y confianza en el sistema ▲
 Oportunidad: Coordinación entre autoridades financieras ▲
 Debilidad: Inconsistencias entre la normatividad y las sanciones impuestas ▼

Modificaciones para disminuir la información asimétrica del sistema

Fortaleza: Promueve decisiones más informadas ▲
 Oportunidad: Difusión, acceso a información y educación financiera ▲

Sociedades de Información Crediticia

Debilidad: La normatividad existe solo a nivel general ▼

2. Banca de Desarrollo

Fortaleza: Mayor flexibilidad normativa para que se amplíe la frontera de riesgo ▲
 Oportunidad: Diseño de una política integral que se enfoque en sectores productivos estratégicos ▲
 Amenaza: Existencia de conflictos de interés ▼
 Amenaza: Los cambios de la estructura organizacional sólo se traduzcan en un mayor costo operativo y no en mayor eficiencia ▼

3. Mercado de Valores

Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil

Fortaleza: Mayor facilidad de emitir valores ▲
 Oportunidad: Favorecer la inversión, reducir costos y educación financiera ▲

Certificados bursátiles fiduciarios, prácticas de venta y asesores de inversión

Fortaleza: Propicia la colocación de instrumentos en el mercado y aumenta la confianza ▲
 Oportunidad: Que más empresas conozcan las características de los nuevos instrumentos y los elijan cuando sean óptimos ▲

Fondos de Inversión

Fortaleza: Flexibiliza la inversión ▲
 Amenaza: Que el mercado se concentre en los mismos participantes ▼

4. Intermediarios Financieros No Bancarios

Sector de Crédito y Ahorro Popular

Fortaleza: Robustece el marco regulatorio del sector ▲
 Oportunidad: Flexibilizar la regulación y generar mayor información ▼
 Amenaza: No regular ni supervisar eficazmente, e inestabilidad ▼
 Amenaza: Que algunas empresas continúen operando en la informalidad ▲

Uniones de Crédito

Fortaleza: Aumentar la oferta ▼
 Oportunidad: Educación financiera ▲
 Amenaza: Carecer de gobierno corporativo ▲

Sociedades Financieras de Objeto Múltiple

Fortaleza: Crea mayor competencia ▲
 Oportunidad: Ampliar la inclusión financiera ▲
 Debilidad: Aumenta la regulación y entorpece la oferta ▼

Almacenes Generales de Depósito

Fortaleza: Impulsa la calidad de conservación ▲
 Oportunidad: Abarcar eficazmente volumen y diversidad ▲
 Amenaza: Eleva costos de operación ▼

5. Inclusión Financiera

Fortaleza: Coordinación eficaz de esfuerzos ▲
 Oportunidad: Disminuir precios e información asimétrica, y así como aumentar oferta y confianza ▲
 Amenazas: Geográficas, falta de información y educación financiera ▼

6. Educación Financiera

Fortaleza: Coordinación eficaz de esfuerzos ▲
 Oportunidad: Cubrir el vacío de conocimientos económicos y financieros básicos ▲
 Amenazas: Falta de motivación y entendimiento ▼

7. Estabilidad del Sistema Financiero

Fortaleza: Coordinación eficaz de esfuerzos y robustecer estándares ▲

4

Seguimiento de la implementación

De acuerdo con la CNBV, la implementación de la legislación secundaria de la reforma se ha desarrollado paulatinamente a lo largo de 2014, con la publicación de diferentes disposiciones y comunicados, como es el caso de las disposiciones en materia de redes de medios de pagos, las de carácter general para flexibilizar el marco operativo de la BdeD, las de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo para centros cambiarios y transmisores de dinero.

Por esta situación, es relativamente temprano para tener todos los elementos que permitan detallar los avances en la implementación de la reforma. Sin embargo, con base en las diferentes fuentes oficiales de las ramas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a continuación se muestran los avances que se han encontrado en algunos de los temas de la reforma. Esta lista se limita a la información que se encontró en fuentes oficiales hasta el momento.

Banca comercial		
Medida de la reforma	Seguimiento Avance	Fuente
Limitar economías de Alcance / Escala y Red		
<p>Con base en el artículo 23 de la LTOSF la Condusef emitió un comunicado en el que se señala que la prohibición de las ventas atadas entró en vigor el 10 de abril de 2014. La implementación queda sujeta a que los usuarios presenten una reclamación ante la Conducef</p>	<p>Se han identificado 18 entidades del Sector de Ahorro y Crédito Popular 10 Sofomes no reguladas que llevan a cabo práctica de ventas atadas. Se inició el proceso de sanción, que pueden ir desde los 4 mil y hasta los 20 mil días de salario mínimo en términos del artículo 23 Bis de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, además de ordenarles que eliminaran dichos procedimientos.</p>	<p>Comunicado No. 073 (27 septiembre 2015) Comunicado No.092 (6 de diciembre de 2015) http://www.condusef.gob.mx/index.php/comunicados-de-prensa/1265-condusef-da-a-conocer-los-resultados-de-la-evaluacion-de-los-productos-de-credito-y-seguro-de-autos http://www.condusef.gob.mx/index.php/comunicados-de-prensa/1241-reprueba-31-de-las-52-instituciones-financieras-que-operan-cuentas-de-deposito-a-la-vista-en-materia-de-transparencia</p>
<p>Banxico publicó las disposiciones de carácter general aplicables a las Redes de Medios de Disposición el 11 de marzo de 2014 y se actualizaron el 2 de abril de 2015</p>	<p>En octubre de 2014 Banxico modificó su regulación para permitir a los bancos la celebración de convenios para compartir sus infraestructuras de cajeros automáticos, con lo cual se reduciría las comisiones por uso de cajeros de otros bancos en el convenio. Emitió también regulación para promover las transferencias a través de dispositivos móviles. Convenio entre Scotiabank y Afime para compartir cajeros (17 febrero 2016). BanBajío, Inbursa y Scotiabank compartirán 3,252 cajeros (mayo 2015)</p>	<p>http://cdn.agilitycms.com/scotia-bank-mexico/spanish/pdf/acerca-de/comunicados-al-publico-en-general/Centro-de http://www.bb.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1133&Itemid=1548medios/2016/160217%20Afime%20y%20Scotiabank%20anuncian%20alianza%20para%20la%20creacion%20de%20una%20red%20compartida%20de%20cajeros%20autom%C3%A1ticos.pdf?t=1459272063680</p>

Banca comercial		
Medida de la reforma	Seguimiento Avance	Fuente
Modificaciones para disminuir el costo de transacción para usuarios		
Subrogación de los créditos hipotecarios garantizados a otras instituciones financieras	<p>El 23 de julio de 2015 se firmó un convenio entre 16 bancos en materia de subrogación hipotecaria para agilizar los trámites de movilidad hipotecaria solicitados por sus clientes. A partir del 20 de agosto de 2015, los clientes de las instituciones bancarias participantes estarán en posibilidad de solicitar su cambio de hipoteca ante el banco de su elección.</p> <p>A diciembre de 2015, el número de los créditos otorgados bajo la figura de movilidad sumaron 16 mil 311, 44.6% más respecto a 2014, con un saldo de 11 mil 403 millones de pesos.</p>	<p>http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-8162</p> <p>http://www.condusef.gob.mx/Revista/PDF-s/2016/192/casa.pdf</p>

Banca comercial		
Medida de la reforma	Seguimiento Avance	Fuente
Modificaciones para disminuir la información asimétrica del sistema financiero		
<p>La Condusef publicó las “Disposiciones de Carácter General en materia de cláusulas abusivas contenidas en los Contratos de Adhesión”, el 19 de noviembre de 2014. Se creó un micrositio del tema en la página de internet de la Condusef: http://www.condusef.gob.mx/index.php/consulta-y-denuncia-las-clausulas-abusivas</p>	<p>El número total de cláusulas abusivas detectadas durante el 2015 fueron 677; eliminadas 232 y 445 en proceso de eliminación, en un total de 1,402 contratos revisados; el número de cláusulas abusivas en proceso de eliminación por sector son: Bancos 189, Sofom E.R. 4, Socap 101, Sofipos, Sofom E.N.R. 27, uniones de crédito 3. Destacan con el mayor número de cláusulas abusivas: Banca Afirme con 160 cláusulas, seguido de caja Fama con 30, y Opciones Empresariales del Noroeste (Sofipo) con 18 cláusulas (reporte cuarto trimestre 2015). El producto con mayor número de Cláusulas Abusivas es el crédito hipotecario con 25 (24%), le sigue el crédito de nómina con 24 (23%), y el depósito a la vista con 22 (21%). La cláusula abusiva con mayor recurrencia en el sector es el cargo de cuenta, lo que significa que la institución financiera realiza cargos por pagos vencidos a las cuentas de depósito del usuario, sin indicar fecha ni monto por el que se harán (información junio 2015).</p>	<p>http://www.condusef.gob.mx/index.php/prensa/comunicados-2016/1309-actualización-del-buro-al-cierre-del-cuarto-trimestre-2015</p> <p>http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/estudios-y-evaluaciones/clausulas-abusivas.pdf</p>
<p>La Condusef creó el Buró de Entidades Financieras el 9 de julio de 2014. www.buro.gob.mx</p>	<p>Al cierre de 2015, se registraron 5 millones 693 mil 001 reclamaciones en 11 sectores del sistema financiero, 24% más que el año anterior, asimismo se aplicaron 5 mil 023 sanciones por un monto de 140 millones de pesos.</p>	<p>http://www.condusef.gob.mx/index.php/prensa/comunicados-2016/1309-actualización-del-buro-al-cierre-del-cuarto-trimestre-2015</p>

Banca comercial		
Medida de la reforma	Seguimiento Avance	Fuente
Supervisión y regulación de la banca comercial		
El día 23 de diciembre de 2014 se publicó en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> los “Lineamientos del Sistema Arbitral en Materia Financiera”, para que entre en vigor el primero de enero de 2015.	Conducef informa que cinco instituciones financieras han solicitado la inscripción de sus productos en el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral (15 de marzo de 2015) IPC Financiera S.A. de C.V., Financiera Farajal S.A. de C.V., Keaton S.A. de C.V., Kemen Financial S.A. de C.V., y Grupo ESO4, S.A. de C.V.	http://www.conducef.gob.mx/index.php/prensa/comunicados-2015/167-se-inscriben-las-primas-5-instituciones-financieras-al-sistema-arbitral
El 8 de octubre de 2014 Conducef publicó las disposiciones de carácter general aplicables a las entidades financieras en materia de Despachos de Cobranza institucionalizando al Registro de Despachos de Cobranza (Redeco)	Con las Disposiciones entra en vigor el registro de despachos de cobranza (Redeco), se crea el portal para quejas sobre los despachos. Las instituciones de cobranza tienen un plazo de 90 días para cubrir con la normatividad. De acuerdo a las cifras preliminares, se han recibido más de 5 mil 720 quejas en contra de los Despachos de Cobranza que gestionan la cartera de las instituciones de la banca comercial, durante el primer trimestre de 2016, lo que equivale al 30% de lo registrado durante todo el 2015 (18,544).	http://www.conducef.gob.mx/PDF-s/marco_juridico/disp_despachos_cobranza.pdf http://e-portalif.conducef.gob.mx:8051/cobranza/index.jsp ,
Se publicaron los “Lineamientos para la evaluación de desempeño de las instituciones de banca múltiple” a cargo de la SHCP el 31 de diciembre de 2014.	La primera notificación del Cuestionario Estratégico se realizó durante el mes de octubre del 2015. La resolución final que emita la SHCP sobre los resultados de la evaluación periódica de desempeño de las instituciones de la banca comercial, será divulgada a más tardar el último día hábil del mes de julio del año siguiente al año que es evaluado.	http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377887&fecha=31/12/2014

Banca comercial		
Medida de la reforma	Seguimiento Avance	Fuente
Se facultó la creación de una Sociedad de Información Crediticia como entidad paraestatal	Está en curso una investigación sobre condiciones de competencia en el mercado de generación, procesamiento y comercialización de información crediticia por parte de la Cofece que si bien no es parte de la reforma contribuirá a dar elementos para la conformación de una reglamentación secundaria en la materia.	http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5380906&fecha=04/02/2015
Banca de desarrollo		
Con base en disposiciones transitorias, artículo vigésimo primero de la Ley de instituciones de crédito, SHCP deberá llevar a cabo una evaluación de los subsidios, apoyos, programas, fondos, fideicomisos otorgados y administrados por las entidades de la Administración Pública Federal, con la finalidad de diagnosticar la factibilidad de que sean canalizados a través de un nuevo sistema único de financiamiento y fomento agropecuario y rural.	No hay información relevante.	
Mercado de valores		
Se incorporó el régimen aplicable a las bolsas de valores para celebrar acuerdos con otras bolsas de valores del exterior (19 de agosto de 2014).	El 19 de agosto de 2014 se completo la normatividad para finalizar la incorporación de la Bolsa Mexicana de Valores al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA).	http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4379-258

Intermediarios financieros no bancarios

Medida de la reforma	Seguimiento Avance	Fuente
<p>Se publicaron las disposiciones de carácter general para la obtención del dictamen técnico de los centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas.</p>	<p>Al primer semestre de 2015, estas entidades fueron supervisadas en esta materia y sujetas a las sanciones respectivas. Al corte del semestre, presentaron 56 conductas en 21 resoluciones de sanción, representando el 2.8% del total de multas económicas impuestas y el 2.6% del total del monto.</p>	<p>http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Sanciones/20150721%20Bolet%C3%ADn%20de%20sanciones%20VF.pdf</p>
<p>La CNBV obtuvo mayores facultades de supervisión para Socaps, Sofipos y Sofincos, y puede difundir en su sitio de Internet las sanciones y programas de autocorrección, que resulten de los incumplimientos de la Ley (4 de abril de 2015).</p>	<p>Durante el primer semestre del 2015 las sanciones impuestas a las SOCAP representaron en número el 19.1% del total de multas aplicadas y por monto, el 6.4% mientras que la Sofipo se hicieron acreedoras a multas por un monto de \$6,724,425 por motivo de 111 conductas emitidas en 66 resoluciones.</p>	<p>http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Sanciones/20150721%20Bolet%C3%ADn%20de%20sanciones%20VF.pdf</p>
<p>Las Sofomes reguladas y no reguladas deben proporcionar información de sus acreditados a por lo menos una Sociedad de Información Crediticia (SIC) e informar de ello a la Condusef (7 de octubre de 2014).</p>	<p>El 7 de octubre de 2014 Condusef publicó las disposiciones de carácter general para el registro de prestadores de servicios financieros. Se estipula que deben acreditar que son usuarios de al menos una sociedad de información crediticia, por lo que deben presentar la carátula del contrato de prestación de servicios respectivo.</p>	<p>http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/marcojuridico/disp_prestadores_servicios.pdf</p>
<p>Se crea el Sistema Integral de Información de Almacenamiento de Productos Agropecuarios. Artículo 22 Bis 2 Ley general de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.</p>	<p>El 22 de enero de 2015 inició la operación del Sistema Integral de Información de Almacenamiento de Productos Agropecuarios (SIIAPA). El SIIAPA es una herramienta de flujo de información sobre las cantidades y calidades de productos agropecuarios y pesqueros bajo cuidado de los almacenes generales de depósito.</p>	<p>http://www.siap.gob.mx/sistema-integral-de-informacion-de-almacenamiento-de-productos-agropecuarios/</p>

Intermediarios financieros no bancarios		
Medida de la reforma	Seguimiento Avance	Fuente
Se crea el Registro Único de Certificados, Almacenes y Mercancías, (RUCAM). Artículo 22 Bis 6 Ley general de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.	El Registro Único de Certificados, Almacenes y Mercancías (RUCAM) es un registro público a cargo de la Secretaría de Economía (SE), A través del RUCAM, el usuario podrá consultar y solicitar la certificación de la información registrada, lo que facilita el mercado de financiamiento con certificados de depósito y bonos de prenda y mejorando el acceso al crédito.	http://rucam.gob.mx
Estabilidad del sistema financiero		
Se elevó a rango de ley la existencia y el funcionamiento del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF). 11 de enero de 2014.	En marzo se presentó el informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero en México y sobre las actividades realizadas entre el 1o de abril de 2015 y el 31 de marzo de 2016. Durante el periodo que abarca este informe, el CESF sesionó en cuatro ocasiones con la finalidad de evaluar el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero en México.	http://www.cesf.gob.mx/work/models/CESF/docs/informes/2016_informe_anual_cesf.pdf
Se modifica las atribuciones para fortalecer al Consejo Nacional de Inclusión Financiera (Conaif), contenido en la Ley para regular las Agrupaciones Financieras (Capítulo III, Artículo 183 al 187).	No hay información relevante.	
Se modifica las atribuciones para fortalecer al Comité de Educación Financiera (CEF).	No hay información relevante.	

- Avances e indicadores de seguimiento

Una vez aprobada la reforma en noviembre de 2013, se presentó inmediatamente el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (Pronafide) en diciembre del mismo año, donde el Objetivo 5 (fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financieros, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad); estableció dos indicadores de avance con sus respectivas metas para 2018. El indicador 9 (financiamiento al sector privado), tiene como meta lograr 40.0% del PIB en 2018 y su base de cálculo es la SHCP y la CNBV. En tanto, el indicador 10 (ahorro financiero interno), guarda la meta de obtener 65.0% del PIB en 2018, medida basada en las cifras de la CNBV.

Cabe mencionar que estos dos indicadores seleccionados por el Pronafide son distintos a los del diagnóstico, ya que ahí se empleó el ahorro financiero y el financiamiento al sector privado no financiero. A pesar de la desigualdad en las cifras por diferencias metodológicas, de acuerdo con el diagnóstico y el análisis de consistencia, estas variables tienen un carácter macroeconómico que no reflejan eficazmente el progreso de la reforma para alcanzar sus objetivos centrales.

Más aún, el hecho de que en el diagnóstico se haya decidido tomar el ahorro financiero y el financiamiento al sector privado no financiero obedece a que ambos incluyen recursos en poder de no residentes, lo cual refleja la actividad de mercado abierto de la economía mexicana, así como su capacidad para atraer inversión y asignar recursos en áreas de mayor competencia.

En particular, delimitar el análisis al financiamiento del sector privado no financiero, tiene la ventaja de no sobredimensionar la cifra agregada de crédito al sector privado con recursos que son canalizados entre las entidades pertenecientes al sistema financiero. Por lo que de considerar la totalidad del financiamiento interno al sector privado, se podría malinterpretar el progreso de la reforma.

Por mencionar un ejemplo, el 22 de julio de 2013 el Grupo Financiero Banorte materializó opciones de una oferta pública inicial en México y algunos mercados internacionales, por 32,000 millones de pesos, esto para

cubrir el pago del crédito sindicado por la adquisición de la Afore Bancomer y el monto de las acciones del negocio de seguros y pensiones de Generali. Banorte asignó cerca de 40.0% de la oferta global en México, y hasta ese momento fue la emisión más importante de un banco mexicano entre inversionistas locales.

Ahora bien, el Pronafide para el objetivo 6 (ampliar el crédito de la BdeD facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con una mayor participación del sector privado); formuló para el indicador 11 (crédito directo e impulsado de la BdeD), la meta de alcanzar al menos 7.9% del PIB en 2018, dato que calcula la SHCP. En tanto, al iniciar 2014 la SHCP afirmó que entre 2015 y 2018 con la reforma, el crecimiento económico aumentaría en aproximadamente medio punto porcentual anual adicional.

En cuanto a los avances de la reforma, los Criterios Generales de Política Económica 2016 (CGPE) ofrecen algunas estadísticas para cuatro de las siete temáticas planteadas en el diagnóstico (ver diagramas 22 y 23).

- El financiamiento interno al sector privado pasó de 25.7% del PIB en 2012 a 30.6% en el segundo trimestre de 2015.
- El ahorro financiero interno pasó de 55.8% del PIB al cierre de 2012, a 64.2% durante el segundo trimestre de 2015.
- Banca comercial
 - En 2014, se refinanciaron 11,313 hipotecas, 5.7 veces más que en 2013, y durante el primer semestre de 2015 fueron refinanciadas 6,068 hipotecas.
 - A junio de 2014, el saldo de la cartera empresarial por parte de la banca comercial creció 10.9% anual real.
- Banca de desarrollo
 - Desde la entrada en vigor del nuevo mandato, el crédito directo e impulsado por la BdeD creció 23.7% real, donde el crédito aumentó 19.5% real.

- Mercado de valores
 - Con la incorporación de México al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), éste se convirtió en la bolsa de valores con más compañías listadas y la de mayor valor de capitalización en América Latina.
- Inclusión financiera
 - El programa Prospera Más de Bansefi ha otorgado 248 millones de pesos de crédito, a más de 133,000 beneficiarias del programa Prospera. Esto, con un crédito promedio de 1,800 pesos y tasa de interés de 9.99%.
 - El programa Crédito Joven, anunciado el 11 de febrero de 2015, ofrece créditos de hasta 2.5 millones de pesos y capacitación a jóvenes menores de 30 años para desarrollar actividades productivas. Para septiembre de 2015, se han autorizado los 105 créditos por casi 50 millones de pesos.
 - De agosto de 2014 a julio de 2015, el Programa Especial para Pequeños Productores ha otorgado 7,500 millones de pesos a más de 144,000 pequeños productores.
- A pesar de estos avances, es necesario retomar la problemática planteada en el diagnóstico y los resultados del análisis de consistencia, para poder complementar estas variables con otras que ayuden a reflejar eficazmente el progreso de la reforma.
- El siguiente tablero de control es una muestra de indicadores cuyo seguimiento ayudaría a evaluar de mejor manera los avances de la reforma. Para conseguir esto, se muestra por clasificación temática y para cada variable, el movimiento deseado que contribuiría a superar los desafíos que condicionan el éxito de la reforma. Cabe mencionar que para algunos de los indicadores, las autoridades de la materia tendrían que generar la información, y por eso es que aparece la leyenda de propuesta de integración.

- Como se ha mencionado a lo largo del estudio, es importante considerar que el grueso de la reglamentación secundaria se presentó hasta el tercer trimestre de 2014, por lo que el año de referencia depende de la actualidad de las cifras.

Tablero de Control

Indicadores / Variable de medición y avance	Año de referencia	Valor	Movimiento Deseado
Sistema Financiero			
Ahorro financiero	2015	74.9% del PIB	▲
Financiamiento al sector privado no financiero	2015	37.5% del PIB	▲
Costos de cumplimiento de la regulación del sistema financiero	-	Propuesta de integración	▼
1. Banca Comercial			
Financiamiento al Sector Privado No Financiero	2015	16.4% del PIB	▲
Concentración de la cartera MiPyMEs	2015	4 entidades con 69.8% del total	▼
Tasa de interés promedio a MiPyMEs	2015	7.11% a 10.15%	▼
Costo Anual Total (CAT) promedio a MiPyMEs	-	Propuesta de integración	▼
Concentración de la cartera vivienda	2015	4 entidades con 70.8% del total	▼
Tasa de interés promedio a vivienda	2015	10.45%	▼
Costo Anual Total (CAT) vivienda	-	Propuesta de integración	▼
Concentración de la cartera consumo	2015	4 entidades con 80.2% del total	▼
Concentración de la cartera de tarjetas de crédito	2015	4 entidades con 79.9% del total	▼
Costo Anual Total (CAT) promedio a tarjetas de crédito	2015	25.38% a 50.76%	▼
Número de clientes que cambiaron sus créditos	-	Propuesta de integración	▲
Número de créditos hipotecarios subrogados	-	Propuesta de integración	▲
Número de tribunales especializados en juicios mercantiles financieros	-	Propuesta de integración	▲
Costo promedio de juicios mercantiles financieros	-	Propuesta de integración	▼
Número de días para resolver un juicio mercantil financiero	-	Propuesta de integración	▼
2. Banca de Desarrollo			
Crédito directo e impulsado	2015	3.9% del PIB	▲
MiPyMEs y productores agropecuarios apoyados que no tenían crédito	-	Propuesta de integración	▲
3. Mercado de Valores			
Número de emisoras en el mercado de capitales	2015	155	▲
Número de PyMEs en el mercado de capitales	-	Propuesta de integración	▲
Número de emisoras en el mercado de deuda	2015	788	▲
Número de PyMEs en el mercado de deuda	-	Propuesta de integración	▲
Concentración de la oferta de emisoras	2015	12 entidades 60.0% del total	▼
Concentración de la colocación de intermediarios bursátiles	2015	6 entidades 50.7% del total	▼
4. Intermediarios Financieros No Bancarios			
Financiamiento al Sector Privado No Financiero	2015	21.8% del PIB	▲
5. Inclusión Financiera			
Inclusión del sistema financiero	2014	56.0% del total de adultos	▲
Inclusión del sistema financiero con perspectiva de género	2014	M 52.0% y H 61% del total de adultos	▲
Cobertura de la banca móvil	2014	590.3 contratos por cada 10 mil adultos	▲
Uso de productos de captación en la banca comercial	2014	9,274.0 contratos por cada 10 mil adultos	▲
Uso de productos de crédito en la banca comercial y de desarrollo	2014	5628 contratos por cada 10 mil adultos	▲
Uso de productos de captación en la banca de desarrollo	2014	988.9 contratos por cada 10 mil adultos	▲
Uso de productos de captación en el sector de crédito y ahorro popular	2014	1,367.8 contratos por cada 10 mil adultos	▲
Uso de productos de crédito en el sector de crédito y ahorro popular	2014	352 contratos por cada 10 mil adultos	▲
6. Educación Financiera			
Control de gastos a nivel nacional	2012	11.0% del total de adultos	▲
Control de gastos en las personas de bajos ingresos	2012	4.0% del total de adultos	▲
Capacidad de enfrentar emergencias económicas a nivel nacional	2012	35.0% del total de adultos	▲
Capacidad de enfrentar emergencias económicas en las personas de bajos ingresos	2012	30.0% del total de adultos	▲
Desconocimiento de cómo aportar a su Afore	2012	19.0% del total de adultos con Afore	▼
Conocimiento de la comisión de productos hipotecarios	2012	53.0% del total de adultos	▲
7. Estabilidad del Sistema Financiero			
Índice de Capitalización (Icap) de la banca comercial	2015	15.21%	▲
Índice de Morosidad (Imor) de la banca comercial	2015	2.72%	▼
Índice de Capitalización (Icap) de la banca de desarrollo	2015	14.17%	▲
Índice de Morosidad (Imor) de la banca de desarrollo	2015	1.13%	▼

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico, las fuentes de información originales se encuentran en dicha sección.

Conclusiones

El 10 de enero de 2014 se publicó la Reforma Financiera, la cual forma parte de las reformas estructurales que buscan elevar la productividad en México. La exposición de motivos del proyecto establecía como objetivo final la expansión y abaratamiento del crédito, para lo cual se expedieron 13 decretos que modificaron 31 leyes, dos códigos y se promulgó una nueva Ley.

La estructura del sistema financiero, como se vio en la primera parte de este documento, es compleja, en él participan 4,230 instituciones en diversos sectores como el bancario, el bursátil, el de las Afores, el sector de ahorro y crédito popular, la BdeD, entre otros. Todos estos sectores cumplen funciones de intermediación financiera, ya que captan ahorro de diversos agentes y lo canalizan a la inversión productiva, por ello constituyen un agente importante para impulsar la actividad económica y el crecimiento del país.

Con la reforma se hicieron numerosas modificaciones relacionadas con la operación, el acceso a la información, la supervisión, el seguimiento, la solidez y la estabilidad en el sistema, las cuales inciden en mayor o menor grado en la actuación de algunos de los agentes del sistema. En este documento se explicaron en qué consistieron dichas modificaciones y se analizaron aquellas de mayor relevancia para lograr los objetivos que se planteó la reforma.

Para ello, el documento parte de elaborar un diagnóstico de la evolución que ha tenido el financiamiento en México, así como las tasas de interés que se ofrecen como una variable de aproximación al costo del financiamiento. Derivado de este análisis se puede observar que el financiamiento en México es bajo comparado con países con economías similares y que éste no es un tema de recursos, pues el nivel de ahorro financiero y de captación bancaria se encuentra por arriba de los niveles de financiamiento. Asimismo, al tomar como variable la tasa de interés real se observa que el costo de financiamiento es alto en comparación con estándares internacionales.

En cuanto al uso de los recursos financieros destaca la creciente participación que ha tenido el financiamiento al sector público en los últimos años, lo que ha desplazado en importancia al financiamiento al sector privado dentro de las instituciones financieras. Por su parte, para el sector privado, el crédito bancario es la principal fuente de recursos financieros, aunque en los últimos años, otras instituciones han ganado terreno, tal es el caso de las Sofomes, Sociedades de Crédito y Ahorro Popular y la BdeD principalmente.

El sector bancario se encuentra concentrado en un número reducido de instituciones grandes y por consecuencia también lo están los tres rubros de financiamiento más importantes otorgados por dichas instituciones: crédito empresarial, crédito a la vivienda y crédito al consumo. Las tasas de interés que ofrecen estas instituciones tienen un rango amplio, pero en general se observa que la micro y pequeña empresa enfrenta costos de financiamiento más altos en comparación con las grandes empresas.

El rango de las tasas para créditos hipotecarios entre instituciones es más acotado, aunque en promedio la tasa permanece más alta en comparación con otros países. Por otro lado, las tasas para consumo tienen rangos y niveles elevados, ya que alcanzan niveles de más del 100% para algunas instituciones. En suma, el costo del financiamiento en México es alto y es aún más elevado para sectores de menores ingresos.

En este contexto, se analizó la consistencia de las modificaciones propuestas en la reforma y su probable incidencia en los problemas identificados en el diagnóstico. El análisis se sintetiza en un esquema de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en el cual se muestra que aquellas modificaciones que buscan incentivar la competencia en el sistema bancario, como la prohibición de ventas atadas, la regulación de

redes de medios o la subrogación de créditos hipotecarios son adecuadas y por tanto constituyen una fortaleza; sin embargo, para que dichas medidas logren sus objetivos deberán atenderse las amenazas identificadas, algunas de las cuales no se encuentran dentro del control de las autoridades financieras.

Pese a lo anterior, el efecto que puedan tener en aumentar el crédito bancario así como en disminuir el costo del financiamiento es de segundo orden, ya que depende en última instancia de condiciones favorables de la economía en general y de que la mayor competencia se traduzca efectivamente en un mayor número de instituciones bancarias en el sistema.

Un grupo importante de las modificaciones se abocan a mayor regulación, supervisión y sanciones en el sector, lo cual se considera adecuado para incentivar un desempeño más sano entre instituciones financieras, y una mayor confianza en el sistema, lo cual podría incentivar a la ampliación del uso de los servicios de instituciones financieras. No obstante, dichas modificaciones tampoco generarán por sí solas un aumento en el nivel de crédito del sector financiero ni reducirán su costo.

Otro grupo de medidas están encaminadas a disminuir las asimetrías de información en el sistema, tanto de instituciones como de usuarios. Entre estas medidas se encuentran la prohibición de cláusulas abusivas, la propuesta de creación del buró de entidades financieras, la obligatoriedad de las Sofomes de proporcionar información a una SIC y de registrarse ante la Condusef, la conformación del Comité de Educación Financiera, entre otros.

Estas medidas constituyen una fortaleza de la reforma al aumentar la información disponible sobre las instituciones financieras y no financieras para grupos más amplios del público para que éstos puedan tomar decisiones informadas. Sin embargo, para que esto se traduzca en un mayor uso del financiamiento dependerá de la demanda por productos financieros, lo cual depende principalmente de las expectativas de ingreso futuro y del costo del crédito.

Por otro lado, dentro de los objetivos de la reforma está también mantener un sistema financiero sólido y prudente, para lo cual se elevaron las disposiciones del Acuerdo de Basilea III a rango de Ley. Derivado de lo anterior, los requerimientos de capital y reservas de liquidez de las instituciones

financieras deberán incrementarse, lo cual se contrapone con los objetivos de la reforma de aumentar el crédito y hacerlo más barato.

En suma, la Reforma Financiera constituye un buen avance para consolidar el marco regulatorio de las instituciones financieras encaminado a promover mejores condiciones de competencia en el sector, disminuir asimetrías de información e incentivar un mayor uso de los servicios financieros. No obstante, estas medidas no son suficientes para lograr un incremento importante del financiamiento o para disminuir su costo, y más importante aún, para expandir el universo de usuarios de los que ya atiende.

A partir de 2014 se puede observar un aumento moderado en el financiamiento privado total, en línea con lo que se ha observado en los últimos 10 años, por lo que a dos años de haberse promulgado la reforma, no se puede asegurar que ésta haya tenido un efecto positivo sobre los niveles de financiamiento del sector financiero. De hecho, una expansión del crédito derivado de las nuevas medidas requeriría de una evaluación de impacto de las medidas promovidas por esta reforma.

En relación con lo anterior, al final de este documento se elaboró una propuesta de tablero de indicadores para dar seguimiento a la reforma y se hace un recuento de las acciones que se han llevado a cabo y aquellas que aún están pendientes, como la evaluación de los bancos y los lineamientos para programas y productos de la BdeD por parte de la SHCP.

Finalmente, es importante resaltar que la reforma no presenta modificaciones relevantes en algunos temas que se consideran fundamentales como: i) la promoción de mayor competencia en el sector de información crediticia; ii) la inclusión de sectores que por ser de mayor riesgo usualmente son desatendidos por las instituciones formales, ya sea que se trate de hogares o empresas; o iii) una disminución efectiva en las tasas de interés de los diferentes productos del sistema.

Referencias bibliográficas

- Alfaro, L., Chandab A., Kalemli-Ozcan, S. y Sayekd S. (2004). FDI and economic growth: the role of local financial markets. *Journal of International Economics*, 64(1), 89–112.
- Arrow, K. J. y Lind R. C. (1970). Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions. *American Economic Review*, 60(3), 364–78.
- Atkinson, A. y Messy F. (2013). Promoting Financial Inclusion through Financial Education: OECD/INFE Evidence, Policies and Practice. *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, 34.
- Anginer, D., de la Torre, A. y Alain, I. (2011). Risk absorption by the state: when is it good public policy?. *Policy Research Working Paper Series*, 5893.
- Arping, S., G. Loranth, and A. D. Morrison, (2010). Public initiatives to support entrepreneurs: Credit guarantees versus co-funding. *Journal of Financial Stability*, 6(1), 26–35.
- Avalos, M. y Hernández, F. (2006). Competencia bancaria en México. *Serie de estudios y perspectivas*, 62.
- Ayala-Garay, A. y Carrera, B. (2009). Una reserva estratégica de alimentos: almacenes y bodegas en México. *Revista Textual*.
- Banco Mundial (2015). *Doing Business 2015 Going Beyond Efficiency*. Recuperado de <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>
- Banxico. (2007). Reporte sobre el Sistema Financiero 2006.
- _____. (2013). Reporte sobre las condiciones de competencia en el mercado de emisión de tarjetas de crédito.
- _____. (2014). Reporte sobre el Sistema Financiero, 2014.
- _____. (2015a). Evolución del Mercado de Redes de Medios de Disposición. Comparecencia del Dr. Agustín Carstens, Gobernador del Banco de México, ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- _____. (2015b). Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYME).

- Behrman, J. R., Mitchell, O., Soo, C. y Bravo, D. (2012). How financial literacy affects household wealth accumulation. *American Economic Review: Papers and Proceedings* 102(3), 300–304.
- Benavente, J. M., Galetovic A. y Sanhueza, R. (2006). Fogape: an economic analysis. *Working Papers*, 222.
- Bernanke, B. y Gertler, M. (1990). Financial Fragility and Economic Performance. *The Quarterly Journal of Economics*, 105(1), 87–114.
- Berger, M., Lara, G. y Miller-Sanabria, T. (eds). (2008). El boom de las microfinanzas: el modelo latinoamericano visto desde adentro.
- CFC. (2009). Competencia en el crédito bancario al consumo. Presentación de Eduardo Pérez Mota. México.
- CNBV. (2014). Ahorro Financiero y Financiamiento en México. Cifras a diciembre de 2014.
- Claessens, S., Gergely D., Klingebiel, D. y Laeven L. (2003). *The growing importance of networks in finance and its effects on competition*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php.
- Cofece. (2014). Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados.
- Cotler, P. (2008). La Oferta de financiamiento para las Micro y Pequeñas Empresas en México.
- De Quidt, J., Fetzer, T., y Ghatak, M. (2012). Microfinance, Social Capital and For-Profit Lending.
- Demirguc-Kunt, A., Klapper L., Singer, D., y Van Oudheusden, P. (2015). The Global Findex Database 2014 Measuring Financial Inclusion around the World. *Working Paper*, 7255.
- Esquivel, G. y Hernández, F. (2009). How can Reforms help deliver growth in Mexico? Growing pains in Latin America. Center of Global Development.
- Esquivel, H. (2008). Situación Actual Del Sistema De Ahorro Y Crédito Popular En México. Problemas Del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 39.
- _____. (2010). Medición del efecto de las microfinanzas en México. *Comercio exterior*, 60(1).
- Fitch Ratings. (2014). El Reto del Fondo para las Uniones de Crédito.
- FMI. (2015). Financial System Soundness. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/banking.htm>
- Greenspan, A. (2003). The importance of financial and economic education and literacy. *Social Education*, 67, 70–72.
- Haldar, A. y Stiglitz, J. (2012). The Indian Microfinance crisis: The role of social capital, the shift to for-profit lending and implication for microfinance theory and practice. *Working paper*.
- Henkins, H. (2013). Commercial Bank Behaviour in Micro and Small Enterprise Finance. *Development Discussion Paper*, 741.
- Hernández, F. (2010). *Obstáculos al Desarrollo del Sistema Financiero Mexicano*. México: CIDE.
- Hicks, J. (1969). A theory of economic history. Oxford: Clarendon Press.
- Hilgert, M. A., Hogarth, J. M., and Beverly, S. G. (2003). Household financial management: the connection between knowledge and behavior. *Federal Reserve Bulletin*, 89, 309–322.
- Inegi. (2014). Esperanza de vida de los negocios en México 2014.
- Innes, R. (1991). Investment and government intervention in credit markets when there is asymmetric information. *Journal of Public Economics*, 46(3), 347–381.
- Institute of Design at Stanford University. (2010). Bootcamp bootleg.

- Jaffee, D. M. y Thomas R., (1976). Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(4), pp. 651–66.
- Jenkins, H. (2000). Commercial Bank Behaviour in Micro and Small Enterprise Finance. *Development Discussion Paper*, 741.
- Khan, M. y Senhadji. (2000). Financial Development and Economic Growth: An Overview. *IMF Working Paper*.
- KPMG. (2013). Empresas Familiares en México: El desafío de crecer, madurar y permanecer.
- _____. (2014). Perspectivas de Alta Dirección en México.
- Levine, R. (2001). *Financial structure and economic growth: a cross-country comparison of banks, markets, and development*. Cambridge: MIT Press.
- López-Rodríguez, P. (2014). Las Micro finanzas ante la reforma financiera. *Documento de Trabajo*, 547.
- Lusardi, A. (2004). Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance. En Olivia S. Mitchell y Stephen Utkus. (eds.), *Savings and the Effectiveness of Financial Education*, 157–184. Oxford: Oxford University Press.
- _____. y Mitchell, O. (2007a). Financial Literacy and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education. *Business Economics*, 42(1), 35–44.
- _____. (2007b). Baby Boomer Retirement Security: The Role of Planning, Financial Literacy, and Housing Wealth. *Journal of Monetary Economics*, 54, 205–224.
- Mandell, Lewis y Schmid, L. (2007). Motivation and financial literacy. *Financial Services Review*.
- Mankiw, N. G., (1986). The Allocation of Credit and Financial Collapse. *The Quarterly Journal of Economics*, 101(3), 455–70.
- Marulanda Consultores en colaboración con DAI México. (2011). Microfinanzas en México.
- Moreno, J. O. y Zamarripa, G. (2014). *Aspectos económicos de la Reforma Financiera: Análisis y Reflexiones*. México: Fundef.
- Morton, J. S. (2005). The interdependence of economic and personal finance education. *Social Education*, 69, pp.66–70.
- Nafin. (2014). La Reforma Financiera comentada.
- Navajas, C., González S. y González-Vega, C. (2003). Innovación en las finanzas rurales: Financiera Calpiá, de El Salvador. En Mark D. Wenner, Javier Alvarado y Francisco Galarza (eds.). Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Peruano de Estudios Sociales y Academia de Centroamérica. Washington, D.C.
- Negrin, J., y O'Dogherty, P. (2004). *Estructura y competencia en el mercado mexicano de tarjetas de crédito en Competencia Económica en México*. México: CFC. Porrúa-Comisión Federal de Competencia.
- Negrin, J. L., Ocampo, D., y Struck, P. (2010). *Competencia en el mercado de crédito bancario mexicano*. *Los grandes problemas de México: Microeconomía*. Alejandro Castañeda Sabido (coord.). México: El Colegio de México.
- OECD. (2005). Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies.
- _____. (2013). Estudios económicos de la OECD: México 2013.
- _____. and Russia's G20 Presidency. (2013). Advancing National Strategies for Financial Education. Document for G20 Leaders at their Summit meeting in St-Petersburg.
- Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), área de proyectos y programación de inversiones Santiago de Chile.

- Pindyck, R. y Rubbenfield D. (2012). *Microeconomics: International Edition* (8e). USA: Pearson Higher Ed.
- Presburger, E. (2013). *Sofomes ENR: La Puerta a la Revolución Financiera en México*. México: LIMUSA.
- PWC. (2013). *Análisis de la Reforma Financiera*. México: PricewaterhouseCoopers, S.C.
- Rivera, E. y Rodríguez, A. (2007). *Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo*. Serie estudios y perspectivas. México: CEPAL, Sede Subregional en México, No. 71.
- Roberts, P. (2012). The Profit Orientation of Microfinance Institutions and Effective Interest Rates. *Journal World Development, Volume 4*, 120–131.
- Schwab, K. y Sala-i-Martin X. (2014). The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition. World Economic Forum.
- SHCP. (2012). *Memoria 2006–2012*. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/LaSHCP/Publicaciones/credito/memorias_shcp_2006_2012.pdf
- _____. (2014). Se promulga la Reforma para lograr mayor competencia en el Sector Financiero. Informe Semanal del Vocero, del 6 al 10 de enero de 2014. México. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_informe_vocero/2014/vocero_02_2014.pdf.
- Smith, B. D., y Stutzer M. J. (1989). Credit Rationing and Government Loan Programs: A Welfare Analysis. *Real Estate Economics*, 17(2), 177–193.
- Titelman Kardonsky, D. (2003). La banca de desarrollo y el financiamiento productivo. German Agency for Technical Cooperation - NU. CEPAL. Unidad de Estudios Especiales.
- Varian Hal, R. (1999). *Microeconomía Intermedia*. Antoni Bosch (ed.). Barcelona.
- Vázquez, S. y Balbuena, F. (2014). Situación inmobiliaria México. BBVA Research. México, segundo semestre 2014.
- Villafani-Ibarnegaray, M. y González C. (2006). *El sector bancario y las finanzas populares mexicanas: retos, oportunidades y amenazas para las organizaciones de microfinanzas*. Ohio: State University. Proyecto Afirma.

Leyes

- Código de Comercio. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Código Federal de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Disposiciones de Carácter General a que se refiere el Artículo 60 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. *Diario Oficial de la Federación*. 2 de abril de 2015.
- Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Operaciones con Valores que realicen los Consejeros, Directivos y Empleados de Entidades Financieras y Demás Personas Obligadas. CNBV. 4 de noviembre de 2015.
- Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Redes De Medios de Disposición. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de marzo de 2014. Actualización 2 de abril de 2015.
- Disposiciones de Carácter General en Materia de Cláusulas Abusivas Contenidas en los Contratos De Adhesión. *Diario Oficial de la Federación*. 19 de noviembre de 2014.
- Disposiciones de Carácter General en Materia de Transparencia Aplicables a las Instituciones de Crédito y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades Reguladas. *Diario Oficial de la Federación*. 30 de octubre de 2014.

- Disposiciones de Carácter General que Regulan los Programas de Autocorrección. *Diario Oficial de la Federación*. 20 de octubre de 2014.
- Ley de Ahorro y Crédito Popular. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Banco de México. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Concursos Mercantiles. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Instituciones de Crédito. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Inversión Extranjera. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Protección del Ahorro Bancario. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Sociedades de Inversión. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley de Uniones de Crédito. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley del Mercado de Valores. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley Orgánica de Financiera Rural. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley para Regular Agrupaciones Financieras. Nueva Ley. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas del Ahorro y Préstamo. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.

Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los EUM. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 2014.

Lineamientos para la evaluación de desempeño de las instituciones de banca múltiple. *Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre de 2014.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018. 16 de diciembre de 2013.

Consultas en línea

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <http://www.shcp.gob.mx/>

Banco de México. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Recuperado de <http://www.cnbv.gob.mx/>

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
Recuperado de <http://www.condusef.gob.mx/>

Bolsa Mexicana de Valores. Recuperado de <http://www.bmv.com.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/>

Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <http://www.imf.org/>

Banco Mundial. Recuperado de <http://www.worldbank.org/>

Foro Económico Mundial. Recuperado de <http://www.weforum.org/>

Buró de Entidades Financieras. Recuperado de <http://www.buro.gob.mx/>

Mercado Integrado Latinoamericano. Recuperado de <http://www.mercadomila.com/>



Análisis de la Reforma Financiera.

Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016
en los talleres de D3 ediciones SA de CV,

Avenida Lomas Verdes 2560-306,

Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.

Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural ahuesado de 75 gr.

ANÁLISIS DE LA REFORMA FINANCIERA

La Reforma Financiera tuvo como objetivo expandir y abaratar el crédito mediante modificaciones en materia de operación, información y supervisión de ciertos sectores del sistema financiero. En este sentido, la reforma tuvo como acierto avanzar en la consolidación del marco regulatorio de las instituciones financieras, promover mejores condiciones de competencia en el sistema, disminuir asimetrías de información e incentivar un mayor uso de los servicios financieros. Sin embargo, no contempló generar incentivos para que los intermediarios aumenten la inclusión financiera de aquellos sectores de la población tradicionalmente desatendidos.

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ

(coordinadores)

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS es un proyecto de investigación del IBD que hace un alto en el camino para analizar el diseño, la implementación y los primeros resultados de ocho reformas estructurales, aprobadas entre 2008 y 2014, que se propusieron modificar el curso del desarrollo nacional.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su labor ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

ISBN: 978-607-8320-55-4



9 786078 320554

