

T1_CRV-IX-08-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por
Benjamín Chacón Castillo

**“AVANCES Y PENDIENTES DE LA REFORMA FINANCIERA, A
POCO MÁS DE DOS AÑOS DE SU PROMULGACIÓN”**

Abril 2016

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

AVANCES Y PENDIENTES DE LA REFORMA FINANCIERA, A POCO MÁS DE DOS AÑOS DE SU PROMULGACIÓN

Benjamín Chacón Castillo¹

RESUMEN

Esta ponencia tiene como finalidad analizar cómo se ha dado la implementación de la Reforma Financiera, promulgada en enero de 2014, describiendo en una primera instancia la esencia de la Reforma y de los beneficios esperados de la misma, mediante la revisión de la literatura especializada en sistemas financieros y crecimiento económico se destacará su relación con el crecimiento económico y la manera en que un sistema financiero más sólido y competitivo puede aportar al desarrollo social. Se reportará asimismo el estado actual de su instrumentación relacionando los principales avances alcanzados y enfatizando los pendientes que hay, llamando la atención en los efectos que habrían de no implementarse adecuadamente.

¹ Miembro activo de REDIPAL. Maestro en Administración Pública y Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública del ITESM Campus Ciudad de México.

ANTECEDENTES

México tiene una serie de rezagos históricos que no debemos soslayar. Nuestro país tiene un enorme potencial para acceder a mejores niveles de desarrollo económico y social, sin embargo, algo nos ha fallado, no hemos sabido aprovechar el tiempo ni la transición democrática y no hemos construido el andamiaje institucional y legislativo necesario para impulsar el desarrollo que nuestra Nación. Hacia inicios de la presente administración federal surgió el Pacto por México, un instrumento para articular a los diversos actores políticos y poderes de la Unión en aras de construir acuerdos para impulsar las Reformas Estructurales que México requiere para su transformación.

Recordemos que el Pacto por México fue un acuerdo que buscó establecer las bases para concretar las transformaciones que permitieran al país transitar a mayores niveles de crecimiento económico y social. Fue firmado en diciembre de 2012 por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y los presidentes de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, concibiéndose así como un gran acuerdo político nacional para promover las reformas estructurales necesarias para alcanzar niveles superiores de desarrollo.

El Pacto consistió de 95 compromisos específicos, clasificados en cinco grandes acuerdos: i) Sociedad de derechos, ii) Crecimiento económico, empleo y competitividad, iii) Seguridad y justicia, iv) Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y v) Gobernabilidad democrática².

Dado que el tema central de la presente ponencia es la Reforma Financiera y, como veremos más adelante, sus acciones y sus resultados esperados se vinculan fuertemente con el crecimiento económico, es importante recordar que el acuerdo de crecimiento económico, empleo y competitividad partía de la premisa de que la generación de empleos es el mejor instrumento para combatir la pobreza, por lo que el Estado mexicano debe generar las condiciones necesarias para el crecimiento económico, el cual derive en la creación de empleos estables y bien remunerados. Para ello, se estimó que la economía nacional debía crecer por arriba del 5% promedio anual, lo cual sería posible mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para tener mercados competitivos en todos los sectores de la economía nacional, particularmente

² Consultado el 15 de mayo de 2016 en el portal web <http://pactopormexico.org/como/>

en sectores denominados estratégicos tales como telecomunicaciones, energía, transporte y servicios financieros.

Además de una mayor competencia económica, se promovería la ciencia, la tecnología y la innovación para hacer de México una economía del conocimiento, a la par que se daría impulso al desarrollo sustentable. También se llevaría a cabo la reforma energética, generando así condiciones necesarias para que haya competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos así como fortalecer al órgano regulador, la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Asimismo, se buscaba transformar la banca y el crédito en palanca del desarrollo en hogares y empresas. Partiendo del hecho de que en los últimos quince años se consolidó una banca estable y capitalizada aún es necesario que ofrezca créditos accesibles a los hogares y las empresas mexicanas. Como parte de la Reforma Financiera se buscaba que la banca comercial y las instituciones de crédito prestaran más y más barato reduciendo de esta manera el costo de los servicios financieros. Sobre todo esto abundaremos más adelante.

Algunos otros de los compromisos del Pacto por México en cuanto al crecimiento económico y la productividad, tenían que ver con la transformación del campo, el control del endeudamiento excesivo de las entidades federativas y municipios, y una reforma hacendaria eficiente y equitativa. Sobre esta última abundaremos en detalles más adelante.

Entonces, ¿cuál fue el resultado del Pacto por México? De este proceso resultaron once reformas estructurales presentadas y aprobadas desde la transición del gobierno del Presidente Calderón al del Presidente Peña así como a lo largo de los primeros veinte meses del gobierno de este último. Este conjunto de reformas se hizo teniendo en mente tres grandes objetivos:

1. Elevar la productividad como medio para impulsar el crecimiento económico³,
2. Fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos⁴, y

³ A este primer objetivo corresponden las Reformas Energética, en Materia de Competencia Económica, en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Hacendaria, Financiera y Laboral.

⁴ En este objetivo se integran la Reforma Educativa, la Nueva Ley de Amparo y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

3. Afianzar nuestro régimen democrático y de libertades⁵.

Hacia agosto de 2014 ciertamente el llamado “ciclo transformador” había concluido con la aprobación de cambios constitucionales y la modificación y/o creación de leyes secundarias, dando paso así a una nueva etapa consistente en la implementación de las reformas, una vez que se contaba con el marco jurídico y la estructura institucional necesarias para ello.

EL SISTEMA FINANCIERO Y SU RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El crecimiento económico es el aumento sostenido de la producción de un país, en términos reales, para un período de tiempo determinado. Se trata de una expansión en la producción en la que influyen diversos factores. Perkins señala que el crecimiento económico se refiere también al incremento del ingreso nacional, asimismo afirma que si la producción de bienes y servicios de un país crece, cualquiera que sean los medios, podríamos decir que tal incremento es “crecimiento económico” (Perkins, 2001). Este crecimiento se debe al aumento que tienen factores tales como el trabajo, el capital y el cambio tecnológico (Dornbusch, 2004; Thirwall, 2003).

El nivel de vida de un país depende primordialmente del crecimiento económico que haya tenido en las décadas anteriores (Hernández, 2005). De ahí, afirma el autor, que el nivel de vida que hoy tenemos en nuestro país no es más que el resultado de todo aquello que hicimos o que dejamos de hacer en las últimas décadas para acelerar el crecimiento de la economía.

Como ya se dijo, la productividad es un factor clave del crecimiento económico. Para fomentar su aumento es necesario propiciar una mayor inversión nacional pública y privada así como internacional, mayor capital físico, mayor capital humano, mejores tecnologías, más infraestructura, un mejor mercado de capitales, mejores arreglos institucionales y un verdadero estado de derecho, entre otros.

El crecimiento sostenido de la productividad derivará en un mayor crecimiento económico lo cual conlleva a un mayor nivel de vida de la población y a una reducción de la pobreza y la desigualdad.

⁵ En este tercer objetivo se agrupan las Reformas Político-Electoral y en Materia de Transparencia, la cual ha sido la que ha quedado rezagada y aún está en proceso de aprobación y promulgación.

Ahora bien, como señalan (Cermeño y Roa, 2013), el estudio de la relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico no es nuevo, pues ha sido explorada desde hace siglos por diversos autores como Hamilton y Bagehot, y más recientemente han analizado la relación entre los intermediarios financieros y el crecimiento económico (Goldsmith, 1969), (McKinnon, 1973) y (Shaw, 1973), quienes señalan que dado que existen costos de información y de transacción para cumplir contratos e intercambiar bienes y títulos financieros, entonces surgen mercados e intermediarios financieros, estos, a su vez, pretenden paliar los efectos económicos de las fricciones, a fin de ampliar los mercados de manera que se logren asignaciones de recursos más eficientemente dándose a la par aumentos de la productividad y de la tasa de crecimiento. No obstante ello, complementan Cermeño y Roa, en la época de mayor auge de los modelos tradicionales de crecimiento económico⁶, la relación del desarrollo financiero en el crecimiento económico fue relegado a un segundo plano.

Antes de continuar, vale la pena conocer cómo se define el desarrollo financiero, (Cermeño y Roa, 2013) afirman que es la eliminación progresiva de las fricciones asociadas a las transacciones financieras que limitan los contratos financieros y la participación. El desarrollo financiero podría concebirse también, señalan (De Gregorio y Guidotti, 1992), como un concepto que incluye las innovaciones financieras que se dan fuera del sistema bancario. A su vez, (Vera y Titelman, 2013) considera que el desarrollo financiero es la capacidad de los sistemas financieros de brindar acceso a los servicios financieros a los sectores que hoy están excluidos, así como de contar con una mayor diversificación y cobertura de riesgos para responder a las necesidades de una estructura productiva homogénea y lograr una mejor asignación de los recursos en la economía. Esta concepción del desarrollo financiero viene al caso en cuanto a su relación con los temas de pobreza y desigualdad económica o de ingreso.

Hacia la década de los 1990s surge una nueva oleada de estudios, teóricos y empíricos, sobre la incidencia del desarrollo financiero en el crecimiento económico, básicamente el eje de la argumentación es el mismo, las instituciones financieras surgen para aminorar los problemas creados por los costos de información y de transacción (Cermeño y Roa, 2013). Más recientemente (Arévalo, 2004) señala que los mecanismos por los cuales el desarrollo financiero

⁶ Estos son los modelos de crecimiento endógeno de Romer y Lucas, entre otros. Esto es porque tales modelos no incorporan fricciones o imperfecciones de mercado, característica del surgimiento y de la aportación de las instituciones financieras al crecimiento económico.

incide en el crecimiento económico son tres: 1) generando modificaciones en la productividad marginal social del capital, 2) aumentando la cantidad de ahorro dirigido a la inversión productiva, y 3) modificando la tasa de ahorro real de la economía.

Por su parte, (Levine, 2005) estableció cinco funciones por medio de las cuales el sistema financiero podría afectar el crecimiento económico: 1) asignación de capital en la economía a partir de la producción de información sobre posibles inversiones, 2) mejoramiento del ejercicio del gobierno corporativo, 3) diversificación y mejor manejo de los riesgos, 4) movilización de los ahorros de las personas y 5) facilitación del intercambio de bienes, servicios y factores de producción. Así, a través de estas funciones, los intermediarios financieros eliminan o reducen las imperfecciones de mercado, es decir, las fricciones de información, los costos de transacción y de cumplimiento de contratos, afectando así a los factores determinantes del crecimiento económico: la acumulación de capital físico y humano, y el cambio tecnológico.

Existen dos canales de transmisión distintos y complementarios (Ang, 2008), por medio de los cuales el sistema financiero podría influir en el crecimiento económico: la acumulación de capital y la productividad total de los factores. La primera, según (De la Cruz, 2013), describe la habilidad del sector financiero para movilizar el ahorro, canalizándolo a los sectores productivos para financiar proyectos de inversión que favorezcan la acumulación de capital y así se logren mayores tasas de crecimiento. La segunda, la productividad de los factores, representa un mecanismo que enfatiza el rol de las tecnologías financieras innovadoras con el fin de reducir las asimetrías de información.

En México, el sistema financiero ha pasado por dos grandes etapas: regulación hasta 1988 y después liberalización (Venegas, Tinoco y Torres, 2009), esta diferenciación es muy importante puesto que diversos estudios, sostienen tales autores, nos hacen ver que la desregulación de las operaciones fomenta el desarrollo financiero y el crecimiento económico de largo plazo, toda vez que permite que los precios determinen libremente el ahorro y la inversión. Solo por mencionar muy brevemente cómo se dio el inicio de la liberalización del sistema financiero mexicano, vale la pena mencionar que el gobierno 1989 – 1994 (Aspe, 1994) inició el proceso de modernización financiera con la finalidad de aumentar el ahorro financiero de la economía, lograr un uso más productivo y eficiente de los recursos para apoyar el crecimiento económico, lograr el acceso de la población a servicios financieros en mejores condiciones, con mayor disponibilidad de crédito y menores costos, fortalecer las instituciones financieras

impulsando también la sana competencia en el sector, fortalecer la supervisión de las autoridades financieras y modernizar la banca de desarrollo.

Un sistema financiero saludable (De la Cruz, 2013) es integral en la medida en que fomenta el desarrollo financiero y económico. El desarrollo adecuado de un sistema financiero es pieza clave para estimular el crecimiento económico, es necesario tener en cuenta que sistemas financieros subdesarrollados atrasan el crecimiento económico de un país. Dicho autor señala también que tener más instituciones financieras conlleva una mayor variedad de productos y servicios financieros, estos a su vez generan efectos positivos en el proceso de ahorro e inversión lo cual redundará en crecimiento económico.

No podemos hablar solamente de cómo un sistema financiero desarrollado y sólido puede incidir en el crecimiento económico, también existe literatura teórica y empírica que da cuenta de la relación inversa, tenemos pues cierta endogeneidad en la relación entre ambos, materia –por cuestiones de espacio y de fines de esta ponencia – a desarrollar en otra ocasión.

EL SISTEMA FINANCIERO Y EL DESARROLLO SOCIAL

Un sistema financiero sólido y desarrollado es aquel que tienen la capacidad de brindar acceso a servicios financieros para sectores del tejido social y económico que actualmente están excluidos financieramente, hablamos de empresas pequeñas y medianas así como de las personas de menores ingresos, de esta forma, tal sistema financiero puede aportar a reducir la pobreza y la desigualdad por ingresos. En la práctica, muchos programas de desarrollo social a nivel mundial recurren a la inclusión financiera como una herramienta complementaria en un marco de instrumentos de política pública más amplio para combatir la pobreza.

Si las personas en condiciones de pobreza cuentan con acceso a productos formales de ahorro, crédito y seguros de modo que puedan cubrirse ante diversos riesgos, en condiciones adecuadas a sus necesidades, sin tasas ni comisiones excesivas, entonces contarán con mejores condiciones para reducir la vulnerabilidad por ingresos, empoderar a las mujeres y elevar el nivel de vida de sus familias, aportando así a disminuir la pobreza. El acceso a productos y servicios financieros otorga a las personas más pobres ventajas económicas y sociales, así como disminuir la desigualdad de ingresos (Indrawati, 2015).

LA REFORMA FINANCIERA

El 7 de mayo de 2013 se presentó el paquete de la Reforma Financiera, integrado por 13 iniciativas que modifican 34 leyes y 300 disposiciones secundarias, con la finalidad de incrementar el crédito a bajos costos manteniendo las sanas prácticas prudenciales y mejorando en general la eficacia del sistema financiero. La Cámara de origen en este caso fue la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. A partir de un intenso trabajo de consenso entre las fuerzas políticas así como con expertos en la materia, se hicieron aproximadamente 500 modificaciones a la iniciativa originalmente presentada por el Ejecutivo Federal, lográndose amplio apoyo para su aprobación en septiembre de 2013 con 365 votos a favor, 65 en contra y 8 abstenciones. Posteriormente, en el Senado de la República, a fines de noviembre de 2013 se aprobó sin modificaciones la minuta enviada por la Cámara de Diputados, con 90 votos a favor del PRI, PAN y PVEM, 24 en contra del PRD y PT. De esta forma, la Reforma Financiera fue promulgada por el Presidente Peña el 9 de enero de 2014 y publicada en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente.

La reforma surge del hecho de que el nuestro es uno de los sistemas bancarios del mundo sólidos, bien capitalizados y con liquidez, pero también es uno de los que prestan menos y tienen menos competencia, asimismo el crédito tiene altos costos; se tiene una penetración de crédito al sector privado de tan solo el 25.7%⁷ como porcentaje del PIB, demasiado bajo para impulsar a las empresas mexicanas y a nuestra economía en general, es un indicador por mucho inferior al que se tuvo entre las décadas de 1960 y 1970 (aproximadamente 30%) y al máximo histórico dado en 1994 de 38%⁸. Y si nos comparamos con la región de América Latina y El Caribe, cuyo promedio es de 39.1%, también quedamos cortos, ni que se diga la comparación con el promedio de la OCDE (156.9%). Hay que tener en cuenta que el crédito es un elemento clave para el proceso productivo, de ahí que su abaratamiento y mayor disponibilidad es central para impulsar la productividad de nuestra economía y su crecimiento.

De ahí la necesidad de la reforma, como un medio para fortalecer la regulación, aumentar la competencia y bajar los costos crediticios con la finalidad de intensificar el crédito privado, que sea sólido y sostenible.

⁷ Tomando como referencia el año 2012.

⁸ Aunque este indicador es engañoso, toda vez que este boom del crédito se dio sin control, sin los mecanismos de vigilancia, supervisión y gestión de riesgos necesarios llevando así a la quiebra de la banca privada en 1994.

Esta reforma consta de cuatro pilares básicos: 1) incrementar la competencia en el sector financiero, 2) fomentar el crédito a partir de la redefinición del mandato de la Banca de Desarrollo, 3) ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas y 4) mantener la solidez del sistema financiero y con ello, la estabilidad macroeconómica. Pretende alcanzar cinco objetivos fundamentales: 1) incrementar la competencia en el sector financiero, 2) fomentar el crédito a través de la Banca de Desarrollo, 3) ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas, 4) mantener un sistema financiero sólido y prudente, y 5) hacer más eficaces a las instituciones financieras así como la actuación de sus autoridades.

Vamos a concentrarnos en algunos de los principales aspectos de tales objetivos. Por ejemplo, en materia de competencia en el sistema financiero, podemos decir que esta implicaría ventajas para las empresas y para las personas físicas demandantes de financiamientos a la vez que inhibiría prácticas anticompetitivas. En este aspecto, entre las acciones que la reforma pretende implementar cabe mencionar el fortalecimiento de la CONDUSEF, de modo que sea garante del respeto de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, en aspectos como: 1) emitir recomendaciones a las instituciones financieras, 2) eliminar cláusulas abusivas en los contratos y 3) regular las prácticas de los despachos de cobranza de modo que no sean abusivos; la prohibición de las ventas atadas o condicionadas de un producto o servicio financiero a otro, rol de la Comisión Federal de Competencia Económica para investigar sobre el nivel de competencia en el sector financiero⁹, crear el Buró de Entidades Financieras como un medio para que el usuario tenga acceso a información sobre las prácticas de estas y de las sanciones que les hayan sido imputadas, incrementar el número de corresponsales bancarios de Ahorro y Crédito Popular, como un medio para acercar opciones de ahorro y crédito a segmentos de la población aún excluidos financieramente.

En cuanto a fomentar el crédito por medio de la Banca de Desarrollo, de manera que esta se constituya en un motor del crecimiento incluyente al proporcionar crédito a aquellos que las instituciones financieras privadas no atienden o bien, complementar sus productos. Se modifica su marco normativo para que pueda diseñar y echar a andar políticas que aporten a la creación y a la preservación de empleos e inversiones. Bajo este nuevo mandato, la Banca de Desarrollo

⁹ Un primer trabajo de la COFECE se puede consultar en el vínculo siguiente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/jul/E.S.F.Cofece-20140725.pdf>, consultado el 27 de junio de 2016.

deberá contribuir a la actividad productiva del país, la creación de valor y crecimiento del campo así como facilitar y respaldar el ahorro popular. Aspectos de interés en este sentido son la obligatoriedad de generar programas de inclusión financiera para las micro, pequeñas y medianas empresas así como para pequeños productores del campo, también incluir al sistema financiero a la población en general, específicamente a niños, jóvenes, mujeres y grupos indígenas.

Por lo que se refiere a la ampliación del crédito por parte de las instituciones financieras privadas, la reforma establece herramientas para acelerar el otorgamiento de crédito vía estas instituciones, como son: mejorar el régimen de garantías y de concursos mercantiles, realizar periódicamente evaluación a los bancos comerciales por parte de la Secretaría de Hacienda, resolver controversias en tribunales especializados, otorgar mayores facultades a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores así como ampliar las obligaciones sobre información crediticia. Se contempla la posibilidad de que los clientes transfieran sus créditos al consumo de una hacia otra entidad financiera, o bien, sus operaciones bancarias a otro banco.

Finalmente, mantener un sistema financiero sólido y prudente ayuda a la estabilidad macroeconómica del país. En este sentido, la reforma estableció medidas tendientes a contribuir al fortalecimiento del sector para mantener su solidez mediante al fortalecimiento de medidas prudenciales, del procedimiento de liquidación bancaria y la coordinación en materia de estabilidad financiera. De manera específica, se busca hacer más eficaces a las instituciones financieras y la actuación misma de sus autoridades, modernizando la legislación en cuanto a la flexibilización del régimen corporativo de los fondos de inversión, el fortalecimiento del régimen de mercado de valores y del esquema de sanciones y autocorrección. Asimismo, se elevan a rango de ley el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, el Comité de Educación Financiera y el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero.

La Reforma Financiera en general busca que haya más crédito y más barato, pretende establecer bases sólidas para que el sistema financiero aporte en mayor medida al crecimiento económico incluyente a favor del bienestar de las familias, mediante el acceso al crédito orientado a actividades productivas, la inclusión y educación financieras, las cuales aportan a la disminución de la pobreza y de la desigualdad por ingresos. Con su implementación, se pretende generar las condiciones para promover solidez, mayor competencia y transparencia del sistema financiero así como mayor penetración de productos y servicios financieros. Esta reforma estaría aportando

aproximadamente poco menos de medio punto porcentual (entre 0.3 y 0.4%) al crecimiento de la economía entre 2015 y 2018 (SHCP, 2013).

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

La reforma, como ya se anotó, implicó cambios en diversas leyes, entre las cuales destacan las siguientes: la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de Instituciones de Crédito, y la del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. También la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y la de Uniones de Crédito.

También la Ley Orgánica de Nacional Financiera, la Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, la Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, la Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, la Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, la Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, la Orgánica de la Financiera Rural y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Asimismo, el Código de Comercio, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, la Ley de Concursos Mercantiles, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y la General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En sí, el avance de la implementación de la reforma, al menos en el ámbito legislativo, es que ya se aprobaron todas las leyes secundarias necesarias – desde enero de 2014 -, ya se han promulgado sus principales disposiciones y los organismos reguladores que intervienen en el sistema financiero están ya facultados. No obstante ello, como veremos más adelante, su entrada en vigor ha sido gradual.

Entre algunos de los avances derivados de la puesta en marcha de esta reforma podemos mencionar que el financiamiento interno del sector privado aumentó de 25.7% en 2012 a 31% en diciembre de 2015; el ahorro financiero interno total pasó de ser el 55.8% del PIB en 2012 a 62.9% al cierre de 2015 (CNBV, 2015); en cuanto a la subrogación de hipotecas, la cual reduciría los costos del refinanciamiento de las mismas, vale la pena señalar que en 2013 se realizaron 2,000 cambios, al cierre de 2014 11,313 y para 2015 fueron 16,311 casos, a través de 12 bancos

que ya cuentan con el esquema de movilidad apropiado¹⁰. En materia de competencia en el sistema financiero y de participación en el mercado, entre 2014 y 2015 se autorizó la operación de cuatro nuevos bancos¹¹.

Por otro lado, en algunas de las dependencias del sector financiero, particularmente de la Banca de Desarrollo, también se han puesto en marcha diversos programas y productos para promover la inclusión financiera de segmentos vulnerables de la población. Por ejemplo, Nacional Financiera ha desarrollado programas sectoriales orientados al desarrollo regional y que ameritan coordinación estrecha con los gobiernos estatales con el fin de atender nichos de mercado particulares como el del calzado y cuero, textil y de transporte público. Solo en el primer año de la implementación de la reforma, se apoyó a aproximadamente 200,000 empresas con financiamiento y a 1'000,000 de clientes con microcrédito, destacando una reducción promedio de 25% en las tasas de interés de los créditos dados al sector de las PyMEs, buscando también apoyar nuevos esquemas de capital emprendedor. También lanzó el Programa "Crédito Joven", el cual otorga financiamiento a jóvenes de 18 a 30 años de edad, que no cuentan con historial crediticio, que buscan abrir un negocio o consolidar uno ya existente, se trata de créditos de \$ 50,000 a \$ 2'500,000 con una tasa de interés del 9.9% anual¹².

Por su parte, en el período de 2012 a 2015 el crédito a la vivienda otorgado por la Sociedad Hipotecaria Federal y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda aumentó 39.9% en términos reales; y el crédito al sector rural otorgado por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), la Financiera Nacional de Desarrollo y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) incrementó en 49.7% en términos reales en el mismo tiempo¹³.

Ahora bien, la inclusión financiera se define como el acceso y el uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al

¹⁰ Consultado el 30 de junio de 2016 en el portal web <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2016/02/09/movilidad-hipotecaria-crecio-44-2015>

¹¹ Consultado el 30 de junio de 2016 en el portal web <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2015/08/27/reforma-financiera-sigue-impulsando-mayor-financiamiento-shcp>

¹² Consultado el 30 de junio de 2016 en el portal web <http://www.creditojoven.gob.mx/portalcj/content/index.html>

¹³ Consultado el 28 de junio de 2016 en el portal web <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/03/12/reforma-financiera-promueve-inclusion-sectores-vulnerables-epn>

consumidor y promueva la educación financiera con el fin de mejorar las capacidades de todos los segmentos de la población (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2016). Como vemos, se trata de una definición amplia la cual amerita aterrizar los cuatro principales conceptos inherentes. Veámoslos uno a uno.

El acceso es la penetración del sistema financiero en lo que toca a infraestructura disponible para ofrecer los servicios y productos financieros, son los puntos de contacto entre las instituciones financieras y la población, digamos que es la oferta de estos. Con el uso se hace idea de la adquisición o contratación por parte de las personas, de uno o más productos o servicios financieros conjuntamente con la frecuencia en que estos son utilizados. Esto es, la demanda de servicios financieros, lo cual refleja el comportamiento y necesidades financieras de la población. En tercer término, la protección al consumidor se refiere a que los productos y servicios financieros ofrecidos a las personas estén bajo un marco que garantice el respeto de sus derechos como usuarios, mediante transparencia en la información, trato justo y mecanismos eficaces de atención de quejas, resolución de conflictos y asesoría a los clientes. Finalmente, la educación financiera – el cual es todo un tema en sí mismo – integra las acciones necesarias para que la población adquiera aptitudes, habilidades y conocimientos para estar en posibilidad de efectuar un correcto manejo y planeación de sus finanzas personales, contar con elementos para evaluar la oferta disponible de productos y servicios financieros, tomar decisiones acordes a sus intereses y necesidades así como comprender sus derechos y obligaciones.

La Reforma Financiera aporta a una mejor inclusión financiera a partir de cinco medidas: 1) La posibilidad de que las entidades de ahorro y crédito popular puedan otorgar cuentas de expediente simplificado, banca móvil y servicios de corresponsales bancarios, 2) el fortalecimiento de la protección a los derechos del usuario de los servicios financieros, 3) establecimiento de las bases para el aumento de la competencia en las redes de medios de disposición, 4) nuevo mandato de la Banca de Desarrollo para fortalecer su enfoque hacia la atención de grupos prioritarios de la población, y 5) cambios al marco legal para que las instituciones financieras privadas ofrezcan mayor crédito, principalmente a las MiPYMES.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015 (INEGI, 2016), de 2012 a 2015 el número de adultos que tienen al menos un producto financiero formal aumentó en 12.7 millones, pues pasó de 39.4 a 52.1 millones de adultos, cifra que representa el 68% de la población. También, en el mismo período aumentó a 44% la población

adulta que tiene una cuenta – sea de nómina, ahorro, cheques, plazo, inversión, pensión o bien para recibir apoyos gubernamentales -, al pasar de 25 a 33.6 millones de adultos. Por otro lado, en 2015, 2.8 millones de personas más tienen un crédito en comparación con 2012, esto señala que el sistema financiero formal está brindando a los mexicanos la oportunidad de consolidar sus planes de crecimiento.

No obstante lo anterior, es importante comentar varios aspectos pendientes de la reforma. Por ejemplo, una debilidad es que el crédito a PyMES y exportadores no ha sido tan fluido como se pretendía, esto al parecer es debido a que aún debe fortalecerse el marco legal en el sentido de lo planteado en la reforma¹⁴, respecto del establecimiento de los juzgados especializados y un proceso de recuperación de garantías más efectivo; esto coincide con lo señalado en marzo de 2016 por el Jefe de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la Secretaría de Hacienda, respecto de que el principal pendiente en materia de implementación de la reforma es, precisamente, la parte judicial y de procuración de justicia, el establecimiento de los tribunales y de los procesos legales estipulados en la reforma¹⁵.

También es importante avanzar más en materia de inclusión financiera, puesto que el porcentaje de adultos con al menos una cuenta es de 44% en 2015 (INEGI, 2016); aunque se avanzó respecto de 2012 (35.5%) aún tenemos al 56% de la población adulta excluida financieramente. Para esto es necesario que las instituciones financieras, bancarias y no bancarias, operen en condiciones de costos, comisiones y pertinencia de productos y servicios acordes a las necesidades de la población. El impulso de las microfinanzas puede aportar en mucho a una mayor inclusión financiera.

Otro pendiente es el relacionado con la educación financiera. Se elevó a rango de ley el Comité de Educación Financiera, al haber sido incorporado a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, es una instancia de coordinación de los esfuerzos y acciones en materia de educación financiera con la pretensión de alinear los esfuerzos que realizan diversos actores del sector público y privado. Aunque este comité fue establecido en mayo de 2011 y en

¹⁴ Consultado el 28 de junio de 2016 en el portal web <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2015/08/31/crece-credito-bajan-tasas-falta-inclusion> y en el portal <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/09/22/fracaso-reforma-financiera-afirman-exportadores-locales>

¹⁵ Consultado el 28 de junio de 2016 en el portal web <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/03/13/funcionamiento-poder-judicial-pendiente-reforma-financiera>

el marco de la reforma de 2014 se fortalecen sus funciones, falta mucho por hacer, de manera concreta, en cuanto a una estrategia que articule y coordine todos los esfuerzos de una política coherente de educación financiera, como se estipuló en la reforma. Si bien es cierto que esta política de educación financiera constituye una eje fundamental de la recientemente lanzada Política Nacional de Inclusión Financiera, es menester avanzar con paso firme puesto que dotar al público, de manera constante y a lo largo de todo el ciclo de su vida, de conocimientos e información sobre sus derechos y las características de los diversos productos y servicios financieros, abonaría a un mejor uso, de calidad, de tales servicios; obteniendo mejores rendimientos, aprovechando mejor el sistema financiero, minimizando la probabilidad de sobreendeudamiento o quiebra y aportando a generar mayor productividad en la economía y, por ende, contribuyendo al crecimiento económico.

Finalmente, todo aquello que es medido se puede mejorar. Muchos de los datos que soportan los avances de la implementación de la reforma son básicamente resultados, datos duros que nos señalan cuántos créditos, por decir algo, han sido otorgados a cuántos individuos de determinada población, sean personas o empresas. Sin embargo, falta medir realmente cuál ha sido el impacto de tales créditos – o de otros instrumentos financieros -, cuál ha sido el cambio en la productividad de las empresas o en la economía de una familia, entre el no tener y el tener acceso a productos y servicios financieros, es decir, antes y después de la reforma. A lo que me refiero es que más allá de los resultados directos, del tipo de “apoyos otorgados en cierto tiempo”, la gestión de la reforma avance a identificar los impactos de su intervención en diversas dimensiones para así poder conocer si los cambios se deben a la reforma o bien, son derivados de la evolución inercial de nuestro sistema financiero.

CONCLUSIONES

El tema de promover el crecimiento económico incluyente está siempre presente en la agenda pública en nuestro país. Existen diversos mecanismos de promover el crecimiento de la economía, uno de estos es fundamentalmente el marco institucional que cada sociedad se da, es decir, las reglas del juego y sobre todo su cumplimiento por parte de todos, sin excepción. Hemos visto que el Pacto por México constituyó un parteaguas en la toma de decisiones políticas y de legislación en nuestro país, pues logró conjuntar – al menos por un tiempo- la voluntad política de los principales actores políticos para construir un andamiaje institucional que promoviera la productividad y el crecimiento de la economía mexicana.

Sin embargo, como bien sabemos, el papel aguanta todo, en las leyes podemos plasmar todo lo que queramos. El problema está en los detalles de la implementación. Si la legislación aprobada en el marco de las reformas estructurales impulsadas mediante el Pacto por México no se materializa adecuadamente, estaremos ante una oportunidad perdida más como sociedad.

De ello no escapa la implementación de la Reforma Financiera de 2014, que pretende que se otorgue más crédito y más barato. El desarrollo financiero favorece al crecimiento económico y contribuye también, en cierta medida, a la reducción de la pobreza y de la desigualdad por ingreso. Aunque desde 2014 están aprobados los principales cambios a las leyes y disposiciones secundarias que dan cuerpo a esta reforma, su avance ha sido gradual – como es normal, las cosas no se dan solo por decreto -. Hay aspectos relevantes que aún están pendientes y que deben realizarse para que la reforma esté en mayores posibilidades de lograr su cometido.

De malograrse su implementación se inhibirían el ahorro, el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas así como la inversión productiva, los usuarios seguirían siendo objeto de abusos de parte de algunas entidades financieras, por ejemplo, y a nivel agregado estaríamos en menores posibilidades de lograr un crecimiento económico incluyente.

FUENTES DE CONSULTA

- Ang, J. (2008), "A survey of recent developments in the literature of finance and growth", *Journal of Economic Survey*, Vol. 22, No. 3.
- Arévalo, Roberto (2004), "Desarrollo financiero y crecimiento económico en El Salvador", Documento de Trabajo No. 2004-02, Banco Central de la Reserva de El Salvador.
- Aspe, Pedro (1994), "La reforma financiera de México", México, D.F.
- CNBV, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2015), "Ahorro financiero y financiamiento en México. Cifras a diciembre 2015", Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F.
- Cermeño, Rodolfo, Roa, María José (2013), "Desarrollo financiero, crecimiento y volatilidad: Revisión de la literatura reciente", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos CEMLA, México, D.F.
- Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2016), "Política Nacional de Inclusión Financiera", Ciudad de México.
- De Gregorio y Guidotti (1992), "Desarrollo financiero y crecimiento económico", en la Conferencia Internacional "Crecimiento económico y desarrollo a largo plazo: teoría y evidencia en el umbral del siglo XXI", Universidad Complutense, CEPAL.
- De la Cruz Gallegos, José Luis y Veintimilla Brando, D.V. (2013), "Banca de desarrollo y crecimiento económico en México, la necesidad de una nueva estrategia", Friedrich Ebert Stiftung, México, D.F.
- Dornbusch, Rudiger (2004), "Macroeconomía", Mc Graw Hill, México, D.F.
- Goldsmith, Raymond W. (1969), "Financial structure and development", Yale University Press, New Haven.
- Hernández Licona, Gonzalo (2005), "El desarrollo económico en México", Cuadernos de Desarrollo Humano SEDESOL, México, D.F.
- Indrawati, Sri Mulyani (2015), "Inclusión financiera: un trampolín hacia la prosperidad", Banco Mundial. Consultado el 13 de abril de 2016 en el portal <http://blogs.worldbank.org/voices/es/inclusion-financiera-un-trampolin-hacia-la-prosperidad>
- INEGI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2016), "Encuesta Nacional de Inclusión Financiera ENIF 2015", Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Ciudad de México.

- Levine, Ross (2005), "Finance and growth: theory and evidence", en P. Aghion y S.N. Durlauf (eds), "Handbook of Economic Growth", Elsevier, Amsterdam.
- McKinnon, Ronald I. (1973), "Money and capital in economic development", The Brookings Institutions, Washington, D.C.
- Perkins, Dwight (2001), "Economics of development", W. W. Norton & Company, New York
- Shaw, Edward S. (1973), "Financial deepening in economic development", Oxford University Press, Nueva York.
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013), Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo PRONAFIDE 2013 – 2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F.
- Thirlwall, Anthony P. (2003), "La naturaleza del crecimiento económico, un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones", Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Venegas Martínez, Francisco., Tinoco Zermeño, M.A. y Torres Preciado, V.H. (2009), "Desregulación financiera, desarrollo del sistema financiero y crecimiento económico en México: efectos de largo plazo y causalidad", en Estudios Económicos, Vol. 24, Num. 2.
- Vera, Cecilia y Titelman, Daniel. (2013), "El sistema financiero en América Latina y El Caribe: una caracterización", Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Santiago de Chile.