

Bancarización, crédito al consumo y opacidad regulatoria

Desafíos y posibilidades del sistema financiero
mexicano ante la crisis global*

Celso Garrido y Gerardo García**

Introducción

En el curso de los últimos años se ha desarrollado una creciente disfuncionalidad del sistema financiero mexicano respecto a las necesidades de la mayoría de sus usuarios y del desarrollo económico nacional. Evidencia de ello la brindan la ausencia de crédito para la mayoría de las empresas, los elevados costos de los servicios financieros; junto a las crecientes utilidades de las instituciones financieras y, en general al hecho de que México siga siendo uno de los países con menor nivel de bancarización en América Latina, según estudios recientes de Felaban (véase Rojas-Suarez, 2008). Paradójicamente esto ocurre cuando el país experimentó un acelerado crecimiento de una variedad de instituciones financieras, principalmente centradas en la oferta de créditos para el consumo. Ello fue acompañado de una situación de sobre-endeudamiento para un amplio segmento de los usuarios de las diferentes instituciones de dicho sistema, lo cual se manifestó en crecientes problemas de pago de distintas carteras como la de consumo, tarjetas de crédito, hipotecas, etcétera, véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2009).

Aunque esta situación ocurre en coincidencia con la crisis desatada en la economía global, no es consecuencia de la misma, aunque ello habrá de afectar la situación financiera interna. Particularmente, el sobre-endeudamiento es resultado de la acelerada expansión del crédito en los segmentos de consumo e hipotecario que otorgaron diferentes instituciones financieras al sector privado en el país durante los últimos años. Esto fue resultado tanto del monto de las ofertas como la manera en que se asignaron los fondos. En gran cantidad de casos, los créditos se otorgaron con prácticas depredadoras de mercado, desde el lado de la oferta, por parte de un segmento muy poderoso de actores financieros privados al ofertar crédito, y con análisis limitado de los riesgos, movidos por una estrategia de rentabilidad de corto plazo, en un contexto de regulación pública insuficiente y, en algunos casos permisivos. En este artículo se argumenta que, si bien lo anterior fue resultado de complejos procesos de cambios en la forma de organización y operación

* Una versión preliminar de este trabajo fue publicada en la revista *El Cotidiano* núm. 157, septiembre-octubre de 2009.

** Profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

del sistema financiero nacional y su regulación ocurridos en el país desde 1995, el comportamiento de la oferta de crédito y, el consecuente efecto de sobre-endeudamiento fueron resultados no planeados que provocaron la interrelación entre dos conjuntos de políticas aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) luego de la crisis de 1995. El primero, atendía a objetivos relacionados con las estrategias hacendarias y de gestión de los déficit públicos, con limitado impacto en la orientación de los flujos financieros entre los actores público y privado, determinando la dinámica del crédito en el país. El segundo conjunto de políticas fue dirigido al sistema bancario y la intermediación financiera popular. Primero, se tuvo como objetivo consolidar los grandes bancos después de la crisis y, después ampliar la oferta de servicios y el acceso al crédito para los sectores populares. El resultado general de estas políticas fue, primero aumentar la exclusión al acceso de los servicios financieros para amplios sectores de la población y, segundo, inducir una inclusión centrada en el acceso a créditos de consumo, con resultados negativos por sobreendeudamiento.

Estos dos conjuntos de políticas se resolvieron con relativa independencia uno de otro, pero en los hechos se generaron interrelaciones entre los resultados provocados con la aplicación de los mismos, creándose efectos no esperados en ambas políticas, como es el caso del sobreendeudamiento que nos ocupa.

Este último no parece amenazar la estabilidad del sistema financiero, aunque algunos intermediarios, particularmente los no bancarios, podrían enfrentar, eventualmente, quiebras. En cambio, para amplios sectores de la población el fenómeno del sobre-endeudamiento puede traducirse en incapacidad de pago de sus deudas o, la prolongación del período de pagos de las deudas con elevados costos, comprometiendo sus ingresos futuros disponibles que, durante largo tiempo, pueden bloquear sus perspectivas de acción económica y desarrollo. Debido que para dichos sectores, el desemboque en la condición de sobre-endeudamiento fue un resultado inducido por las condiciones y las conductas de la oferta que, a su vez, estuvieron guiadas por las señales de política, que de manera no planeada, las llevaron a esa situación, parecería necesario que el gobierno desarrollara políticas compensatorias dirigidas a los sectores que se encuentran en condición de sobre-endeudamiento. El objetivo de éstas políticas es que los sectores endeudados puedan sanear su situación financiera de tal modo que, al mismo tiempo, les deje ingreso disponible para desarrollar acciones económicas mediante las cuales puedan salir del atraso y, su vez, enfrentar el análisis del conjunto de conductas de los distintos actores, así como las fragilidades de la actual organización financiera nacional, a fin de realizar una reforma financiera que rearticule al sistema financiero con las necesidades de

servicios financieros requeridos por la mayoría de la población. Este trabajo se divide en tres apartados, en el primero se presenta de manera brevemente algunos elementos conceptuales en los que se basa el análisis; en el segundo se consideran los dos conjuntos de políticas mencionadas, cuyo análisis permitirá mostrar cómo esas políticas crearon las condiciones para inicialmente limitar el acceso del crédito al sector privado y, posteriormente, mostrar cómo los oferentes de los fondos promovieron que los clientes de los sectores populares cayeran en el sobre-endeudamiento. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales y sugerencias de política pública.

I. Algunos elementos conceptuales

El problema que nos ocupa se encuadra conceptualmente en dos temas fundamentales en el análisis financiero. Una, involucra a los actores financieros y el destino del crédito y, la otra, la relación entre el sector público y privado.

El primero se refiere a la posibilidad de que se produzca un déficit sistemático de la oferta de servicios financieros con respecto a las necesidades de dichos servicios por parte de los actores económicos en general y especialmente los sectores que desarrollan actividades productivas, como resultado de que los actores financieros disponen de poderes de mercado que les permiten restringir el acceso a dichos servicios, y a segmentos amplios de la población, así como ofrecer servicios a costos elevados o, direccionar la asignación de fondos a segmentos de consumo, donde logran mayores ganancias en detrimento de las necesidades de los actores productivos. Como es evidente, esta configuración de relaciones financieras resulta perjudicial para el desarrollo de las actividades económicas de los sectores populares, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.¹ Dado que estos servicios financieros son actividades concesionadas por el Estado, están sujetos a normas y regulaciones, así como a acciones de supervisión y regulación por parte de las agencias públicas; por consiguiente, dicha des-correlación funcional debe ser materia de intervención por parte de esas agencias para corregir los efectos desfavorables que provocan la existencia de los poderes de mercado por parte de los actores financieros. Ello significa modificar las condiciones de competencia.

Sin embargo, este conjunto de condiciones plantea un importante desafío, en tanto para modificar dichas condiciones se deben introducir cambios en la organización del sistema financiero que den soluciones satisfactorias a

¹ En la literatura contemporánea esta proposición tiene soporte en trabajos desarrollados desde las distintas vertientes de pensamiento como son, por una parte, los estudios clásicos de Mc-Kinnon (1976), pero también en los de las corrientes post-keynesianas, por ejemplo Minsky (1986).

las necesidades de acceso a los servicios financieros de la mayor parte de la población y, a la vez, permitir que dispongan de dichos servicios a costos y condiciones convenientes a sus actividades. De manera particular se debe promover que los productores dispongan de recursos financieros conforme a las distintas condiciones y plazos de sus proyectos productivos específicos, según el tamaño de sus empresas, el sector de actividad, etcétera.²

Esto significa reconocer la especificidad de las condiciones y las necesidades de servicios financieros por parte de estos sectores populares, con respecto a otros actores, como las grandes empresas, etcétera. En consecuencia, ello induce a que el cambio de las condiciones de competencia deba pensarse como la configuración de un sistema complejo de instituciones financieras diferenciadas, con un fuerte componente de instituciones orientadas al financiamiento popular, pero todas ellas articuladas institucionalmente, con modalidades que permitan conocer y gestionar el cuadro de riesgos que provoca la interacción sistémica, entre las mismas; y se debe prever que no se transfieran riesgos desde otros segmentos a las instituciones que integran el sistema financiero popular. Asimismo, esto requiere un desarrollo sustancial de los sistemas de regulación y supervisión, por parte de las agencias públicas, en la dirección de una especialización de estos servicios, atendiendo las diferencias entre los distintos segmentos institucionales del sistema financiero. Específicamente, esto significa para el segmento de los usuarios de los servicios de finanzas populares que las autoridades supervisen las acciones de los prestadores de servicios en esos mercados y aseguren la disponibilidad de información de dichos usuarios y la comprensión suficiente sobre las operaciones que realizan, a fin de que puedan evaluar los riesgos en los que incurren y, en consecuencia tomar decisiones razonadas al respecto.³

² Hasta antes del comienzo de las reformas de mercado inspiradas en teorías neoclásicas que provocaron la desregulación y la liberalización de los mercados financieros, en distintos países desde la década de 1980, el Estado, a través de los bancos centrales tenía también poderes para determinar administrativamente las tasas de interés y direccionar los créditos hacia los distintos sectores económicos y, a las diferentes actividades productivas, atendiendo la estrategias de desarrollo económico. Con el estallido de la crisis actual, se cuestiona el enfoque neoclásico de desregulación financiera y se ha generado un proceso de discusión sobre nuevas reglas de supervisión con las que deben operaran los sistemas financieros en el futuro. Ello podría incluir la reapertura de la discusión sobre la autonomía de los bancos centrales y las reglas que determinan las tasas de interés y la asignación de crédito.

³ En el caso de México, la constitución de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), realizada por el gobierno, después de de la crisis de 1995, evidencia la asimetría de las condiciones entre los prestadores de servicios financieros y los usuarios de los mismos, así como de la debilidad relativa de los sistemas de supervisión y regulación pública. La creación

El segundo tema conceptual relevante son las relaciones entre los actores públicos y privados en el sistema financiero, que determinan las diferentes condiciones y precios para ofertas y demandas de fondos, así como las posibilidades de desplazamiento en el balance de la demanda y oferta de dichos fondos en los mercados de financiamiento público y privado. Específicamente, nos referimos a la tensión que se genera en los mercados financieros por la demanda de fondos que realiza el gobierno para financiar los déficit públicos, con relación a la disponibilidad de fondos por parte de los intermediarios financieros, para financiar los distintos proyectos y los requerimientos de fondos por parte de los actores no financieros privados de la economía.

En la literatura tradicional, esto se inscribe dentro del debate sobre el efecto de *crowding out* en la política fiscal,⁴ dentro del cual y restringiéndonos a los aspectos financieros, se supone que en un sistema financiero existe en cada momento un total de fondos prestables disponibles, con base en lo cual se concluye que si el Estado incrementa la demanda de fondos, reduce los fondos disponibles para el sector privado, afectando la actividad económica de este último. Ésta proposición es cuestionable si se considera que los bancos, y otros actores financieros, pueden generar liquidez,⁵ consecuentemente, no es sostenible el supuesto de un monto dado de fondos prestables.

Por el contrario, se puede analizar desde otra perspectiva la interrelación financiera entre actores públicos, financieros y no financieros privados, para mostrar cómo las decisiones sobre el financiamiento del déficit público pueden tener efectos sobre las conductas de inversión y financiamiento privado, distintas a los que prevé esa teoría, un punto relevante para nuestro tema.

Al respecto, se inicia señalando que la decisión del déficit público involucra que el gobierno debe decidir dónde emitir la deuda para obtener dichos fondos. En el caso de usar la opción de los mercados locales (bancarios o de bonos), su demanda compite con las necesidades de financiamiento del sector privado no financiero doméstico y, necesariamente tendrá un impacto en la determinación de la tasa de interés, no sólo en el sentido de un aumento, como supone aquella teoría, sino también puede generar un efecto favorable para los sectores no financieros si hay un exceso de liquidez en el sistema y, en consecuencia, las tasas decrecen.

de dicha Comisión es aceptar que los órganos reguladores no son suficientes para garantizar los derechos de los usuarios. Sin embargo, no puede dejar de anotarse el hecho de que esta Comisión sólo tiene poder de conciliación entre las partes en conflicto, sin poder de determinar resoluciones ejecutivas para los mismos.

⁴ Una discusión interesante se encuentra en Currie (1981) y, Gregorio (2007).

⁵ Los bancos crean liquidez a través de la creación de créditos, y ellos mismos u otros actores bancarios, cuando monetizan títulos de deuda *cuasi*-monetarios, como por ejemplo con la bursatilización de cartera o los *repos*, véase, Howell y Bain (2000).

Sin embargo, al mismo tiempo debe señalarse que dicho financiamiento de la deuda pública también puede ser una fuente de ganancias para los actores financieros privados (bancos, casas de bolsa, inversionistas) que otorgan los fondos en préstamo al gobierno.⁶ Asimismo, en el límite, cuando las condiciones económicas provocan que las otras opciones de ganancias financieras sean menos ventajosas, la posibilidad de invertir en títulos de deuda pública, será percibida por el sector privado no financiero como la más benéfica.⁷

En contraste, también se puede suponer que la demanda de fondos por parte del gobierno puede provocar un efecto inverso sobre la liquidez y, las operaciones de los mercados, cuando éste decide reducir su demanda de fondos para financiar la deuda pública. Ello deja libre un cierto monto de liquidez que presiona sobre los intermediarios financieros que deben buscar colocación rentable para los mismos. Esto significa, que dicho cambio en la demanda de fondos por parte del gobierno puede crear una suerte de *crowding-in* de liquidez en el sistema, cuyo destino dependerá de las condiciones de los mercados y, de las decisiones de los intermediarios, en cuanto a qué colocaciones resultan más atractivas y rentables.

La discusión anterior permite afirmar que, tanto en la expansión como en la contracción de la demanda de fondos por el gobierno, se generan condiciones para que los actores financieros privados puedan obtener rentabilidad a través de la colocación de fondos en títulos de la deuda pública o por la aplicación exitosa de los fondos liberados por el gobierno.⁸

Los dos problemas analizados, por una parte el procesamiento de las tensiones que genera un déficit sistemático en la oferta de servicios financiero con respecto a las necesidades de los actores económicos en la dirección de cambios que incrementen la competencia y, por otra, que los efectos de las fluctuaciones en la demanda de financiamiento para el déficit público, por

⁶ México como otros países de América Latina las actividades financieras locales tienen como fundamento básico el negocio de la deuda pública, véase Rojas-Suárez (*ibid*).

⁷ En el desarrollo de la actual crisis, ello se evidenció con la llamada “fuga a la calidad” según la cual los inversionistas internacionales abandonaban sus posiciones en distintos mercados para colocar sus fondos en Bonos del Tesoro de Estados Unidos.

⁸ Esto se podría denominar como “efecto liquidez”, derivado de las estrategias de gestión hacendaria gubernamental, es menos destacado en el análisis tradicional, pero, es relevante considerarlo ya que opera de manera complementaria a las acciones de organización de la liquidez que realizan los bancos centrales mediante su gestión de la tasa de interés. En Jeanneau y Tovar (sin fecha) se hace una interesante reflexión sobre las tensiones en los sistemas financieros que pueden resultar de la des-correlación entre las acciones que, por un lado desarrollan los bancos centrales y, por otro, los Ministerios de Hacienda, lo que puede impactar los mecanismos de transmisión del crédito derivados de la política monetaria.

parte del gobierno, son operados como fenómenos independientes por los tomadores de decisiones de política pública, los que implementan políticas en los respectivos campos, en la prosecución de sus objetivos propios.

Sin embargo, un análisis detenido permite mostrar que entre los desarrollos de las respectivas políticas que se promueven en uno y otro campo de problemas, se generan interacciones no previstas. Esto es particularmente relevante en la relación que tiene lugar entre los cambios de las condiciones para operar la oferta de crédito en el sistema financiero, promovido por políticas para modificar las condiciones de competencia en dicho sistema, con respecto a las decisiones que pueda tomar el Ministerio de Hacienda para reducir la demanda de fondos para el financiamiento del déficit público, generando con ello una presión en la dinámica de oferta de créditos por parte los intermediarios financieros privados, que pueda forzar a elevar los niveles y tipos de endeudamiento por parte de los actores económicos, particularmente de los sectores populares. Esto significa que, en los hechos, pueden producirse combinaciones desfavorables, no planeadas, entre los resultados de las políticas para el desarrollo del sistema financiero y, las que se aplican para gestionar el financiamiento de la deuda pública. Ello puede conducir a un sobre-endeudamiento en el segmento más vulnerable de los usuarios del sistema y, aunque no implica la configuración de condiciones para una crisis bancaria, supone la posibilidad de un grave perjuicio patrimonial de los sectores populares sobre-endeudados, impulsado por la dinámica de la oferta de crédito, que generó esta combinación de políticas; y así inducir a un deterioro de las condiciones económicas y a una postergación de sus posibilidades de evolución hacia mejores condiciones de vida como consecuencia de la enorme carga del pago de sus deudas.

II. Ajustes y readecuaciones del sistema bancario y de los flujos financieros en México después de la crisis de 1995 en el contexto de dos grupos de políticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En este apartado se analiza cómo se desarrolló la interrelación entre la dinámica de estos dos campos de política desde 1995 a la fecha. Con base en la perspectiva conceptual esbozada en el punto anterior, se analiza los cambios ocurridos después del estallido de la crisis de 1995, los resultados del largo y complejo proceso de los servicios bancarios, los flujos financieros y las políticas asociadas, que provocó el sobre-endeudamiento de los clientes del sector popular. Para fines de nuestro análisis este proceso puede ser dividido en dos etapas.

La primera tiene lugar entre 1995 e inicios de 2000, cuando culmina el ajuste de la banca, con la venta de estas entidades a instituciones extranjeras,

la cual, sin embargo, bajo las condiciones de una nueva banca extranjerizada, operó con extrema disfuncionalidad respecto a las necesidades de sus usuarios y del desarrollo económico nacional, en tanto, se produjo una creciente exclusión en el acceso a los servicios bancarios para la mayor parte de la población, particularmente tuvo lugar una generalizada carencia de créditos para la actividad productiva. Esto ubicó a México como uno de los países con menor nivel de bancarización en América Latina, según estudios recientes de Felaban, (2008). En este contexto tiene lugar la decisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de re-direccionar el financiamiento del déficit público hacia el mercado de bonos en moneda nacional.

La segunda etapa, tiene lugar en la segunda mitad del año 2000, con la aplicación de un conjunto de políticas que tuvieron como objetivo incrementar la bancarización, medido por un incremento de nuevas instituciones, que indujo a una expansión acelerada en la oferta de crédito para el consumo, tarjetas de crédito, hipotecas; todo esto ocurrió en un contexto marcado por un incremento de la liquidez financiera disponible, a consecuencia de una reducción de la demanda de fondos para financiar deuda pública por parte del gobierno, lo que finalmente favorecería la dinámica de sobreoferta de crédito de consumo en el sentido del argumento presentado.

Sin duda, el contraste en la evolución bancaria y de los flujos financieros fue resultado de la interacción compleja entre un conjunto diversos de factores, de distinto orden. Sin embargo, en la explicación de la misma, resulta relevante considerar dicha evolución como constituida por resultados no previstos que provocaron en cada uno de los dos sub-períodos señalados, la aplicación coincidente de las políticas para la consolidación y desarrollo de la banca conforme a las condiciones de cada etapa y, políticas de financiamiento de la deuda pública derivadas de estrategias hacendarias gubernamentales. Vemos cómo esto ocurrió en cada uno de los subperíodos mencionados.

La consolidación de la gran banca en México después del rescate bancario mediante el Fobaproa y, la gestión del financiamiento del déficit público, en pesos

Con el estallido de la crisis en 1995, y ante la evidencia del impacto que la misma tuvo sobre el sistema financiero, el gobierno realizó importantes intervenciones con fondos públicos, tanto en relación a la crisis bancaria, como respecto a la crisis de los Tesobonos. Todo esto generó un contexto de fuertes presiones sobre los manejos hacendarios, debido a que la gestión de la crisis financiera requirió una gran cantidad de fondos por parte del gobierno, lo cual superó las disposiciones presupuestales, y provocó la re-definición

de las estrategias hacendarias, así como las vías más favorables para el financiamiento del déficit público en un contexto de fuerte incertidumbre económica interna y en relación con el resto del mundo.

En dicho contexto, al inició de la crisis en el sistema bancario, el gobierno implantó a través de la SHCP y el Banco de México, el muy polémico programa de rescate, llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que estuvo acompañado por el Programa de Capitalización Temporal (Procapte). Esos programas cumplieron su objetivo, al sanear las hojas de balance de los grandes bancos, en un plazo relativamente corto, en tanto, por una parte, reemplazaron la cartera vencida bancaria con el llamado “pagaré Fobaproa” y, por otra, mejoraron los niveles de capitalización, con el apoyo del segundo de estos programas.

Sin embargo, se estaba muy lejos de resolver la situación de la banca porque, por un lado, en el desarrollo de los negocios de éstas instituciones requerían opciones para otorgar crédito de manera rentable, lo que se dificultaba por la situación de crisis y, subsistían problemas de capitalización y baja eficiencia de esta gran banca semi-estatizada. Los banqueros mexicanos que seguían siendo propietarios de los bancos no mostraron disposición para inyectar nuevo capital.

En respuesta a estos problemas, entre 1997 y la primera mitad del año 2000, la SHCP desarrolló sus objetivos: el primero era resolver la forma de financiar la deuda pública y cubrir el déficit fiscal surgido por las estrategias hacendarias deficitarias asumidas por el gobierno. Ante las condiciones de incertidumbre externa y la abundante liquidez disponible en el sistema financiero local, la SHCP decidió cambiar las fuentes de financiamiento de la deuda pública trasladando desde los mercados internacionales, que tradicionalmente había utilizado, hacia los mercados de bonos locales.⁹ El objetivo de este cambio fue reducir los riesgos de vulnerabilidad cambiaria sobre la deuda, al satisfacer la creciente demanda de fondos que requería la gestión pública de la crisis financiera en el país con base en deudas en pesos. Sin embargo esta medida tuvo un efecto indirecto sobre los mercados financieros ya que llevó a fortalecer

⁹ Esta estrategia se ha venido desarrollando en diversos países de América Latina, con el apoyo del Banco Mundial y el BID, quienes argumentan que la consolidación de los mercados de deuda pública, en moneda local, contribuyen a fortalecer los sistemas financieros. Recientemente el Banco Mundial lanzó el Global Emerging Local Currency Bond Program (Gemloc) (véase: <http://www.gemloc.org>) dedicado a apoyar financieramente las colocaciones. Sin embargo, en Jenneau y Tovar (s/f) se argumenta que este desarrolla implica nuevos riesgos, particularmente los que pueden resultar por incrementos de la volatilidad, ante la falta de liquidez, que conviene tener presentes en momentos como los actuales. Véase Serge Jeanneau y Camilo E. Tovar (S/F) Implicaciones de los mercados de bonos en moneda local para la estabilidad financiera: Un resumen de los riesgos, *BIS paper 36*, dirección:

http://www.bis.org/search/?sp_q=Serge+Jeanneau+y+Camilo+E.+Tovar+&adv=1

la rentabilidad del mercado de bonos públicos en pesos debido al incremento en la demanda de fondos por parte del gobierno.

Los agentes que, en México, tienen liquidez disponible, en el contexto de la crisis, significó que se ampliaran notablemente sus opciones de inversión con rentabilidad positiva. Con esa presión de demanda se revirtió la tendencia a la baja en las tasas de interés local, creando un piso relativamente elevado en términos reales para la misma. Ello creó las condiciones para el largo predominio de la deuda pública interna en los procesos de financiamiento económico en el país, particularmente en los mercados de bonos. También fue una de las bases de sostenida rentabilidad de los bancos que, durante este período, encontraron en el financiamiento de la deuda pública, una gran importancia de fuente de ganancias.

El otro conjunto de políticas, aplicadas por la SHCP, en dicho período, tuvo como objetivo dar una salida estable a la situación de los grandes bancos, ante la mencionada resistencia de los propietarios mexicanos para resolver el problema de capitalización y eficiencia de esas entidades. La SHCP impulsó un cambio en la propiedad de dichos bancos en favor de las empresas extranjeras, promoviendo reformas legales con el fin de permitir que los bancos extranjeros pudieran ser propietarios de 100% del capital de los mismos en el país; produciéndose una rápida transferencia de propiedad a manos de empresas extranjeras sin modificar el número de bancos en el sistema, ni la estructura del mercado, que continuó con un elevado nivel de concentración y, bajo el control de tres grandes bancos (Banamex, Bancomer y Serfin), que es como opera el sistema desde hace más de cincuenta años. En general, para los compradores de los grandes bancos, y particularmente para los adquirentes de los tres bancos líderes, ésta operación significó comprar un fuerte poder de mercado, en un contexto de competencia limitada, al menos en el segmento de la banca minorista. Los bancos extranjeros fueron atraídos inicialmente por los beneficios que generaba el "Pagaré Fobaproa" y la deuda pública interna, así como, por la condición altamente oligopolizada del mercado bancario local y, finalmente por el hecho de que esos grandes bancos en México, eran parte de grupos financieros, consecuentemente su compra significó adquirir, también, el control de un grupo financiero y, con ello la posibilidad hacer operaciones en prácticamente en todos los segmentos del sistema financiero –seguros, casas de bolsa, pensiones, etcétera–.¹⁰ Con base en estas condiciones, a comienzos

¹⁰ En general, la transferencia de propiedad de la banca a manos extranjeras, siguió el signo del proceso del rescate bancario ya que en la mayoría de los casos significó que los accionistas mexicanos pudieran obtener importantes ganancias a pesar de que sus bancos habían sido rescatados por el gobierno. Adicionalmente, en el caso de Banamex los accionistas que vendieron se beneficiaron con la exención de impuestos, debido a la modalidad con que se cumplió la operación.

del siglo XXI, los nuevos propietarios de la banca en México organizaron su negocio mediante un modelo de ganancias, con base en tres componentes: primero, el cobro de intereses por el “pagaré Fobaproa”; segundo, las inversiones en títulos de la deuda pública con alta rentabilidad, dadas las condiciones generadas por la política de financiamiento del déficit público; y, tercero, cobro de elevadas comisiones por servicios, al tiempo que se contrajo notablemente la oferta de crédito en general y, en particular el relacionado con la producción (véase Garrido y Prior, 2006).

Así, la nueva gran banca, en manos del capital extranjero, operaba con carácter rentístico sin brindar servicios financieros relevantes, ni a la actividad productiva y tampoco a los consumidores. Esa situación provocó que el crédito al sector privado descendiera de valores, del orden de 40% del PIB en 1994 a sólo 10% del PIB en 2000, con niveles extraordinarios de concentración de cartera, mientras la mayoría de las empresas no financieras carecían de acceso al crédito bancario.¹¹ Esto creó una situación paradójica, los bancos obtenían una alta rentabilidad basada en las conductas rentísticas y se ampliaba notablemente la sub-bancarización o exclusión del acceso a los servicios financieros para la mayoría del sector privado en general y, especialmente las empresas, con niveles sin precedentes en la historia de la economía nacional moderna.

Hay que destacar que el gobierno impulsó esta extranjerización de la banca, prácticamente sin poner candados a los nuevos propietarios en relación a los modelos de negocios que debían desarrollar, tampoco en lo referente a sus compromisos para apoyar la actividad productiva. Ello sin duda fue una notable omisión que favoreció a que los bancos tomaran el modelo de negocios que era previsible de acuerdo a las condiciones imperantes y, que junto con ello, se generara una incrementada “exclusión” en el acceso al crédito en particular y, a los servicios financieros en general para la mayoría de las empresas y consumidores.

Acciones gubernamental a partir de la situación de la “exclusión” en el acceso al crédito y a los servicios bancarios.

A comienzos de la década del 2000, bajo la conjunción de la gestión del Banco de México y la SHCP y, debido a una combinación de factores como el

¹¹ Las estadísticas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores informan que son 300 los mayores clientes de los principales bancos, los cuales reciben entre 70 y 97% de los créditos otorgados por dichos bancos, mientras que la encuesta trimestral sobre fuentes de financiamiento aplicada a 500 empresas por el Banco Central (Banco de México) desde 1998, muestra consistentemente que tanto las empresas pequeñas como medianas y aún grandes tienen a los proveedores como principal fuente de financiamiento en rangos de 50 a 68 por ciento.

mejoramiento en el comportamiento de la inflación y de las finanzas públicas, la grave carencia de crédito y servicios financieros, provocó una progresiva presión de los actores sociales. La SHCP, como respuesta a esto, modificó su estrategia hacendaria e, implementó dos nuevas estrategias para promover el acceso al crédito y la bancarización para los sectores populares.¹²

Con respecto al primero, desde el año 2001, la SHCP pasó a operar con metas de presupuestos superavitario en el orden de 2% del PIB frente a déficit con valores del orden de 1% del PIB que se registraban en el año 2000. Ello se reflejó en los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), cuyos flujos anuales decrecieron desde valores de 3.4% del PIB en el año 2000 a valores del orden de 0.8% del PIB en el año 2006.¹³ Esa estrategia hacendaria

¹² Debe señalarse que las acciones que se consideran en este apartado hacen referencia a lo actuado por la SHCP a partir de que se fueron consolidando las evidencias sobre los problemas de acceso al crédito y los servicios financieros que se presentaban junto con la consolidación de la nueva banca. Sin embargo, hay que destacar que desde el inicio de la administración del presidente Fox se desarrollaron algunas acciones y programas explícitamente formulados en la dirección de ampliar el acceso al crédito y los servicios financieros para los sectores populares. En este contexto, se creó el Programa Nacional de Financiamiento a Microempresarios (Pronafim) que se habría de convertir en una de las instituciones vertebradoras de las actividades de Microfinanciamiento. Asimismo, se promulgó la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) con la que se buscaba que las distintas instituciones financieras populares fueran reguladas por autoridades públicas. A su vez, se transformó el viejo Patronato del Ahorro Popular en el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, que se constituye en el articulador del sistema de instituciones que surgirían con la aplicación de la LACP. También se promulgó la Ley orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal y, la ley para reordenar el sistema de banca de desarrollo que, entre otras cosas significó promulgar la ley para las instituciones financieras del sector rural como Financiera Rural. Este conjunto de iniciativas aunadas a otras, fueron presentadas por la SHCP, dirigidas a promover la cantidad y la calidad del ahorro financiero y el crédito directo hacia actividades productivas, véase Gil Díaz (2005).

¹³ Ante la crisis, el gobierno tuvo una demanda de fondos no prevista en el presupuesto para absorber distintos quebrantos del sector privado, por lo cual desarrollo esos financiamientos mediante la llamada deuda contingente (por ejemplo, el llamado "pagaré Fobaproa") que es la deuda que asume un gobierno fuera del marco presupuestal. Para documentar contablemente este hecho la SHCP generó una nueva cuenta llamada Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) que conjuntamente con los requerimientos derivados del balance hacendario presupuestado y, el No presupuestario, que corresponde a dicha deuda contingente. El impacto de la deuda contingente en el total de los RFSP es gran importancia. Por ejemplo, en el año 2000, el saldo de los RFSP representaba 40% del PIB, de los cuales la mitad correspondía a deuda contingente. Sin embargo la evolución de los RFSP ha sido favorable. Para 2007, ese saldo pasó a representar 33.8% del PIB y, la deuda contingente disminuyó al 45% respecto al total, lo que representa una significativa reducción en la presión que realiza la demanda pública en los mercados financieros locales (véase SHCP, 2008) (Werner, 2007).

fue acompañada por una política de modificar el perfil de la deuda pública hacia el largo plazo, logrando colocaciones de bonos públicos, a treinta años con tasa nominal fija. A diferencia de lo ocurrido durante el período anterior, con el diseño de la estrategia hacendaria y su financiamiento, lo operado desde 2001 por la SHCP no sólo tenía objetivos hacendarios específicos sino que también se propuso como objetivo explícito influir en los mercados financieros, al redireccionar flujos hacia el sector privado mediante la contracción de la demanda de fondos por el sector público (véase Werner, 2007). Esta reorientación de los flujos financieros hacia el sector privado acompañó al incremento del ahorro financiero que, entre 2000 y 2007, creció significativamente, al pasar de valores del orden de 41 a 54% del PIB.¹⁴ Este proceso significó una marcada expansión de los fondos prestables que debían operar las instituciones financieras, aumentando el total del crédito al sector privado de valores del orden de 10% del PIB en el año 2000 a 17% del PIB en el año 2006. Sin embargo, junto con las decisiones de financiamiento público mencionadas, la SHCP no dio señales de políticas que promovieran el direccionamiento en la aplicación de dichos fondos, por parte de los intermediarios financieros, por consiguiente fueron movilizados por aquellos intermediarios en función de sus objetivos de ganancia, con base en las condiciones del mercado. Como era previsible, esto significó, que cuando la gran banca vio aumentar la liquidez de que disponía por la contracción del negocio de la deuda pública, decidió reorientar su portafolio de negocios con el fin de encontrar nuevas aplicaciones para esos fondos.¹⁵ Se tradujo en que esos grandes bancos comenzaron a impulsar activamente la oferta de créditos, particularmente, en los segmentos más rentables, como son el consumo, tarjetas de crédito e hipotecario.¹⁶ En contraste, esto no ocurrió en la misma proporción con los créditos para la producción, particularmente

¹⁴ Sin embargo, este nivel ahorro financiero estaba muy por debajo del registrado en economías equivalentes. En Chile el ahorro representa 63% del PIB, España, 126% del PIB (véase Werner 2007).

¹⁵ Este argumento fue señalado en el informe que el presidente de la Comisión Federal de Competencia dirigió el 24 de abril del 2007 a los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados, así como al Secretario de Hacienda y al Gobernador del Banco de México para hacer conocer la opinión de la Comisión sobre los servicios bancarios al menudeo con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia. Allí se destaca que la reducción del negocio que representaba para los bancos Fobaproa o IPAB provocó una reestructuración de sus Carteras de crédito hacia consumo, lo que significó aumentar 7.6 veces esta oferta, muy por encima del crecimiento de la oferta total de crédito que, fue de 13 por ciento.

¹⁶ Un indicador sugerente de esta evolución es que el monto del crédito al consumo aumentó siete veces entre 2001 y 2008, impulsado principalmente por la expansión de contratos de tarjetas de crédito, que pasaron de 6 a 34 millones.

en las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), las cuales continuaron excluidas del acceso a este servicio financiero, dado que estos son los clientes más riesgosos, según la percepción de la banca. En el contexto de una marcada estabilidad de las variables macroeconómicas, dicho aumento en la oferta de fondos disponibles indujo también a reducir los niveles de tasa de interés nominal en los préstamos, aunque la tasa de interés real se mantuvo extraordinariamente elevada, en el orden de 50 a 70% para las primeras y, 20% para las segundas, con costos de fondeo extremadamente bajo, entre el orden de 2 a 6%. Con el incentivo de esas inusuales posibilidades de ganancias en pesos, los grandes bancos expandieron aceleradamente sus préstamos, en particular en el segmento de crédito al consumo y tarjetas de crédito, con base en una gestión del riesgo crediticio, fundamentalmente orientada a capturar la mayor cantidad de créditos en el corto plazo, aún con el riesgo de poner al cliente en el límite de su capacidad de endeudamiento.¹⁷ Con este tipo de expansión del crédito los grandes bancos hacen una reducción de escala (*downscaling*) en su propio ámbito de negocios, ampliando su cartera de crédito hacia abajo, en la pirámide de clientes, incluyendo sectores de ingresos medios y medios bajos. En conjunto, para la gran banca, aquel cambio en los flujos financieros inducido por el gobierno creó un efecto negativo sobre los consumidores al favorecer este modo de expansión del crédito mientras se mantiene los elevados costos por intereses, así como el cobro de comisiones por servicios.¹⁸

Aunada al cambio de estrategia hacendaria de liberar fondos para el sector privado, las autoridades de la SHCP formularon otras dos estrategias orientadas a modificar la oferta de servicios financieros, con el fin de contender con la sub-bancarización y el limitado acceso al crédito a los segmentos de medios y bajos ingresos. Como puede inferirse, esas estrategias tenían la hipótesis implícita de que dichos problemas eran consecuencia de la concentración de poder por parte de la gran banca mencionada mas arriba sobre lo cual, sin embargo, no hubo formulaciones explicitas de las autoridades.

¹⁷ Lo paradójico de esta evolución es que dicho modo de asignación del crédito fue realizado por los bancos extranjeros que se suponía, aportarían mayor profesionalismo a la gestión del riesgo, por ejemplo mediante el uso de técnicas de parametrización.

¹⁸ Ante el desempeño bancario, la conducta de los reguladores sólo registro el señalamiento del problema por parte del gobernador del Banco de México, sin que ello se tradujera en acciones concretas al respecto en defensa de los usuarios. Complementariamente, para transparentar los costos de las transacciones financieras se estableció el indicador de Costo Anual Total (CAT) que registra todos los costos asociados al financiamiento, además de los correspondientes a intereses (comisiones por apertura de cuenta, etcétera). Al respecto hay que señalar que los bancos y otros intermediarios financieros han cuestionado la metodología desarrollada por Banxico para estimar dicho CAT porque sobrestima su valor.

La primera de dichas estrategias estuvo dirigida a cambiar la estructura de la oferta bancaria con un enfoque de segmentación de mercados de acuerdo a niveles de ingresos¹⁹ que, en términos generales se tradujo en la creación de los llamados “bancos de nicho” por la Cámara de Diputados en noviembre del 2007. El propósito de esta reforma fue otorgar licencias a bancos para que ofrecieran servicios limitados con el fin de que atendieran a distintos segmentos de demanda conforme a los respectivos niveles de ingresos. Esto tendría como contrapartida la reducción de los requerimientos de capital y tasas de interés con respecto a la banca múltiple, y una focalizada regulación y supervisión, en relación al nicho que atienden. Dentro de estos “bancos de nicho” interesan particularmente los llamados “bancos tienda”, surgidos a partir de cadenas comerciales como los casos de Elektra, Famsa y Coppel o, de supermercados como el caso de Walmart (véase Zamarripa, 2008). Los primeros operaban con crédito a clientes que encuentran en esta opción, un mejoramiento de sus costos de fondeo al poder realizar captación del público con tasas de interés muy bajas o negativas, en términos reales. Con base en sus redes de sucursales para comercio, estos bancos crecen muy rápidamente en captación, ahorro y crédito, tanto para el consumo y la hipotecas, operando con tasas muy bajas para los depósitos y muy altas para los créditos, lo cual, significa altos niveles de rentabilidad. Otro fenómeno facilitado por estas políticas fue el llamado fenómeno *upgrading* (incrementar la importancia) de entidades financieras populares como fue el sonado caso de la creación del Banco Compartamos a partir de una Sociedad Financiera de Objeto limitado, del mismo nombre, que anteriormente había sido una Organización No Gubernamental (ONG).

Una segunda estrategia dentro de la búsqueda de modificar la estructura de la oferta fue impulsar la formación y desarrollo de nuevas entidades financieras no bancarias, ocurrió a partir del año 2006, cuando se aprobaron las reformas a diversas leyes para crear un nuevo tipo de entidad financiera, como son las Sociedades Financieras de Objetos Múltiples.²⁰ Estas instituciones se dividen entre las Entidades Reguladas (ER) y las Entidades

¹⁹ Esta segmentación se basa en la identificación de la población según seis niveles de ingresos mensuales que van desde el A y B (82 mil y mas) pasando por el C y D (de 81 a 6 mil pesos mensuales) y finalmente el segmento D (menos de 2.6 mil pesos mensuales). El fenómeno de la expansión de oferta crediticia por las distintas instituciones se concentró en los segmentos C y D que, son los que en distinto grado enfrentan, actualmente, el fenómeno del sobre-endeudamiento. La sub-bancarización se da en relación inversa al nivel de ingresos.

²⁰ Esto inició después de la crisis de 1995, cuando surgieron las Sociedades Financieras de Objeto Limitados (SOFOL) cuya actividad se centraba en financiamientos específicos, principalmente hipotecario y crédito automotriz, otorgados a partir de fondeos de diverso tipo, incluyendo los bursátiles.

No Reguladas (ENR), las primeras, son sólo 23 y, tienen dicho carácter porque son propiedad de grandes bancos u, otras entidades financieras reguladas, las que al abrir una Sociedad Financiera de Objetivos Múltiples (SOFOM), asumen una estrategia de *downscaling* (estrategia de menor importancia) diferenciado para acceder al mercado de sectores de ingresos medios bajos y muy alta rentabilidad a través de esta nueva entidad. De este modo, con ello los grandes bancos complementan el *downscaling* que estaban realizando desde las propias instituciones bancarias al ampliar el crédito de consumo, según se mencionó antes.

En cambio, en 2008, las Sofomes ENR, sumaron 995 empresas, según la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef). Esto fue resultado de un crecimiento muy acelerado en sólo tres años, resaltándose que, en promedio, cada día se abrió una nueva SOFOM, durante ese período. Estas instituciones desarrollaron financiamientos en distintos campos, el consumo, tarjetas de crédito, hipotecario, automotriz, etcétera.

Un incentivo básico para la expansión de estas Sofomes en sus dos modalidades fue el bajo requerimiento de capital y costos de operación para su apertura. Otro poderoso incentivo son las condiciones fiscales que les brindó la legislación, ya que quedaron exentadas de pagar el impuesto al activo por la cartera de crédito, así como del cobro del Impuesto al Valor Agregado.

Desde el punto de vista gubernamental, en el segmento de las Sofomes ENR, el principio para su operación fue que su estabilidad se basaría en la autorregulación lo que implicaba que ellas absorberían los riesgos que generaran.²¹ Sin embargo, por su forma de fondeo esas entidades introducen riesgos que se distribuyen hacia otros segmentos del sistema como son los mercados de bonos bursátiles porque, en muchos casos, particularmente en el segmento del crédito hipotecario, estas empresas logran fondos mediante la bursatilización de su cartera, con lo que se constituyen en una modalidad particular del modelo de “Originar para distribuir” que estuvo detrás de la crisis del *subprime* en Estados Unidos (véase Bathia, 2004).

Aunque no hay información detallada sobre las operaciones de dichas Sofomes ENR debido a que por su carácter de no reguladas no están obligadas a reportar, el crecimiento del número de las mismas hace presumir una consecuente ampliación del crédito otorgado por estas instituciones, que

²¹ Esta política fue apoyada por un programa específico para el ordenamiento y consolidación del sector que implementaron la Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas (AMFE) que agrupa a algunas Sofoles y Sofomes, conjuntamente con el BID-Fomin.

en su gran mayoría se concentra en los sectores de consumo, hipotecario y automotriz.²²

En conjunto, la articulación entre las políticas de gestión hacendaria y las aplicadas para promover la bancarización y la expansión del crédito promovidas por la SHCP, a partir del año 2006, han inducido a una notable expansión de la oferta de crédito, concentrándose en el segmento medio y medio-bajo de la pirámide de ingresos y, en relación a créditos al consumo, en el transcurso del año 2008, parecería haber encontrado un límite, como lo sugieren las evidencias de deterioro en las carteras de estos distintos actores financieros privados.

Por una parte, en el segmento bancario, se observó el deterioro de sus carteras crediticias. Según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), desde marzo del 2009, el promedio de la cartera vencida total alcanzó 3.4% de la cartera total. Sin embargo, al considerar componentes, se observa que para el mismo período, la cartera vencida de crédito al consumo alcanzó 8.62%, el segmento de las tarjetas de crédito tuvo un valor de 10.34%, en créditos personales de 6.97% y, en el crédito hipotecario 3.78%, prestándose en todas ellas una tendencia creciente. Sin embargo, se debe señalar que estos son promedios para el conjunto del sistema y, al considerar la situación de los bancos, a nivel individual, se presentan casos que tienen niveles mucho más elevados, tanto en la gran banca tradicional, como en la nueva banca de "nicho". Por ejemplo, en diciembre del 2008, la cartera vencida total de Bancoppel fue de 20.12%, la de American Express 9%; Banco Fácil, registró en la cartera de crédito al consumo 16%, HSBC 13%. En Bancoppel, por tarjeta de crédito ascendió a 20%, pero Banorte tenía 12.5%; Banco Azteca y Scottiabank, en crédito al consumo registraron 12%; y, finalmente en crédito hipotecario, Banco Azteca registró 14%, pero Inbursa alcanzó 11%. Es decir que en mayor o menor medida el fenómeno de la creciente cartera vencida se presenta de manera generalizada en los bancos, lo cual, sugiera que en uno y otro tipo de instituciones se impulsaron políticas agresivas de oferta de crédito.

Posiblemente, estos indicadores aún no sean lo más elevados, porque los bancos han estado castigando sus utilidades mediante provisiones sobre la cartera. Sin embargo, la cartera de créditos vencidos y el conjunto de la situación parecería estar impactando la rentabilidad bancaria. En este tenor de cosas, en diciembre del 2008 la CNBV informa que la rentabilidad sobre patrimonio (ROE) para unos bancos, como Bancomer registraron un valor de ROE de 23%, sin embargo, en un número significativo de grandes bancos

²² Algunas informaciones de intermediarios de la industria sugieren que una parte de estas Sofomes ENR no está operando y solo se abrieron para posicionarse en la expectativa de ver la evolución de los negocios.

como “bancos nicho” se registran tasas prácticamente nulas o negativas, donde destaca el caso del banco Walmart con una tasa negativa de ROE de 126%. En otros casos, como Banamex, los valores relativamente bajos de su cartera vencida son resultado de que en marzo del 2008, esta entidad vendió a la Sofom de su propiedad el conjunto de la cartera de crédito de consumo, incluyendo la vencida, con lo cual saneó bruscamente su hoja de balance (véase, Bancomer, 2008).

En otros bancos se atenuó el deterioro de su cartera tanto en los créditos personales como en las tarjetas de crédito, porque esas entidades impulsaron políticas para refinanciar las deudas a tasas más bajas que las precedentes, pero aún muy altas en términos reales. Los deudores continuaron atrapados en el pago de sus deudas.

En contraste, hay que señalar que en general los bancos tienen un elevado nivel de capitalización por lo que estos problemas de cartera todavía estarían en rangos manejables para dichas entidades.

Por último, en el segmento de las Sofomes, ENR, se registraron problemas en su desempeño, tanto por el encarecimiento del fondeo y la disminución de los fondos disponibles ante la percepción de riesgo de los fondeadores, según sugiere la caída en 17% del volumen de bursatilización de valores hipotecarios, como por el aumento de las carteras con problemas de cobranza o definitivamente vencidas. De momento esto se ha hecho evidente en las instituciones relacionadas con el crédito hipotecario, la Sofol, Metrofinanciera, debió ser “rescatada” de manera indirecta por la Sociedad Hipotecaria Federal, mientras que otras estarían en proceso de negociar apoyos similares por esta institución de desarrollo.²³

En contraste, desde el lado de los usuarios, esa expansión de la oferta de crédito significó un aumento del endeudamiento de un grupo, sin mayor cálculo, donde estos buscaron aprovechar las nuevas oportunidades de consumo y, a su vez, esto evidenció el bajo nivel de educación financiera de esos usuarios, lo cual dificultó evaluar los riesgos en que incurrieron, aprovechado por quienes ofertaban créditos. En una segunda etapa, ello se tradujo en que cuando las personas enfrentaban dificultades en el pago de sus créditos, contrayendo nuevas deudas con otro actor financiero para pagar al primero, hasta que terminaban combinando prestamos en los tres tipos de actores financieros privados que hemos considerado, así como con otras entidades del sistema financiero popular, no mencionadas en este trabajo.²⁴ En

²³ Esto ocurrió cuando la SOFOL encontró dificultades para continuar bursatizando su cartera hipotecaria, y la SHF pasó a realizar dicha bursatilización con fondos públicos.

²⁴ Nos referimos a cooperativas, cajas populares, etcétera.

conjunto, significa que desde el lado de los usuarios, el deterioro de la cartera se expreso en un acelerado proceso de contratación de nuevos créditos para pagar los ya contraídos y escapar del castigo de los burós de créditos y, de la exclusión del sistema. Dado que estos procesos se operan en diversos tipos de instituciones, el creciente endeudamiento no fue percibido por los esquemas regulatorios correspondientes. Es así, que un segmento importante de los usuarios del sistema financiero cae en el sobre-endeudamiento, entendido como la contratación de obligaciones financieras por encima de su capacidad de pago conforme a sus flujos de ingresos, luego de descontar un componente para riesgos imprevistos. Es difícil confirmar cuantas personas se encuentra en esta situación, pero diversas estimaciones coinciden que el volumen ascendería, por lo menos, a cinco millones las afectadas. Paradójicamente, esto ocurre mientras los grandes bancos, que dominan el sistema, están en una situación solvente, desde el punto de vista financiero, dados sus índices de capitalización. En consecuencia, la situación puede resumirse señalando que existe un cuadro de deudores en crisis con acreedores solventes. Por consiguiente, en México, aunque no está en riesgo la estabilidad de las principales instituciones financieras, si está el futuro de varios millones de deudores. Esto supone un proceso negativo para el desarrollo de estas personas, tanto por lo que implica el gravamen sobre sus ingresos, si intentan pagar sus deudas, cómo por los efectos de bloqueo económico que enfrentan si dejan de pagar y son registrados en los burós de crédito.

Con base en lo anterior, también existe amenaza sobre las perspectivas de crecimiento de largo plazo del país, ya que una población agobiada por salir de una situación de sobreendeudamiento no tendrá condiciones favorables para encarar positivamente un previsible ciclo de recuperación de la economía nacional.

Conclusiones

El análisis anterior parece confirmar la hipótesis de que una desfavorable combinación no planeada de políticas por parte de la SHCP fue un factor clave para inducir las condiciones que llevaron a que un segmento amplio de la población incurriera en una situación de sobre-endeudamiento y, ahora está enfrente la posibilidad de caer en una situación de crisis de pago. El punto sobre la relación de las políticas es relevante porque con la crisis actual estamos en la antesala de un nuevo viraje en las estrategias hacendarias, ya que el gobierno enfrentará el desafío de gestionar la crisis en un contexto extremadamente desfavorable desde el punto de vista fiscal. Ello se debe a la caída de ingresos petroleros, pilares del financiamiento público, como por

la caída, en la de por si muy débil recaudación de los ingresos no petroleros, que no superan 8% del PIB. Debe resaltarse que antes de esta crisis, Werner (2008) señaló que para argumentar la necesidad de una reforma financiera, era previsible un creciente desequilibrio fiscal para los próximos años ante el incremento del gasto con ingresos que crecen más lentamente. Por consiguiente, en la situación actual, estaríamos ante un peor panorama, por lo menos en el corto plazo. Dada la interconexión entre las estrategias de financiamiento público y las condiciones de liquidez en los mercados financieros parecería imprescindible en la actualidad bajo la cual la SHCP dio a conocer sus estimaciones sobre las perspectivas de su demanda de fondos y, el posible impacto que ello tendría sobre liquidez y, cómo afectaría la dinámica del financiamiento privado, así como las opciones que propondría para enfrentar el ya declarado cuadro recesivo.²⁵

La posibilidad de una combinación desfavorable de políticas basada en la carencia de una articulación formal entre los dos campos de política que, sin embargo, interactúan en los hechos, se corresponde con lo que resulta de la compleja y no articulada configuración que ha adquirido el conjunto del sistema financiero nacional, donde conviven instituciones de distinta naturaleza, que operan bajo diferentes sistemas de regulación y supervisión, no necesariamente interrelacionados entre sí, junto con otra variedad de instituciones financieras no reguladas. Dentro de estas últimas se encuentran las instituciones del sistema financiero popular que de una u otra manera han estado trabajando para desarrollar servicios financieros para el sector y, crédito para la producción de micro y pequeñas empresas, con lo que construyen un valioso capital social para el país. Estas últimas, son instituciones con poco significado económico en relación a los grandes bancos, pero son muy relevantes para los sectores populares a los que sirven y, en cierta medida, han sufrido los efectos negativos de esta expansión de la oferta de crédito para consumo promovida por los bancos y las Sofomes ya que presionados por las deudas con aquellas instituciones, sus clientes buscaban nuevos créditos en las entidades no reguladas para tratar de cubrir sus adeudos. En conjunto, este complejo tejido institucional no articulado sometido a una fuerte presión de oferta de crédito por las distintas entidades, conforma la condición propicia para que se produzca el fenómeno analizado que son usuarios tomando créditos en diferente tipo de instituciones sin que unas y otras de estas pudieran conocer el progresivo endeudamiento de

²⁵ Debe destacarse que las autoridades parecerían estar retomando la estrategia de expandir la deuda externa. Ello es sugerido por el anuncio de que Banxico ejercería la línea de crédito por el sorprendente monto de más de 46 mil millones de dólares con el FMI, muy probablemente para respaldar la situación que enfrenta un conjunto de grandes empresas fuertemente endeudadas en moneda extranjera.

sus clientes para evaluar la capacidad de pago, así como, si su búsqueda de nuevos créditos se hiciera para tratar de pagar adeudos previos, como de hecho ocurrió. Esta situación podría corregirse parcialmente con la existencia de un buró de crédito más amplio, sin embargo, subsistiría el límite de que no podrían cubrir la heterogeneidad de todas las instituciones existentes.

Asimismo en México esta experiencia muestra la existencia de un grave problema ético y de capacitación de los ejecutivos y asesores de las distintas entidades que otorgan crédito, puesto que bajo la presión de cumplir con las metas para colocar los fondos, en muchos casos, no se preocuparon por realizar un análisis cuidadoso del riesgo. En otro nivel, también, muchos directivos de instituciones incurrieron en conductas reprochables al impulsar campañas promoviendo créditos preasignados, tarjetas otorgadas prácticamente sólo con condición de firmar, etcétera, para inducir a los clientes a que se endeudaran sin mayor consideración, conformando, lo que en muchos casos se caracterizó, como una búsqueda de ganancias de corto plazo basada en prácticas depredatorias del mercado abusando de la ignorancia del público usuario.

Desde otro punto de vista, esta experiencia volvió evidente la falta de educación financiera básica de los usuarios para poder discernir sobre el modo de organizar sus finanzas personales y familiares atendiendo a la satisfacción de los diversos proyectos con sostenibilidad de largo plazo. Este tema fue tardíamente enfrentado por la agenda social, pero no debería quedar reducido a una fácil explicación de sobreendeudamiento por causa de la ignorancia de los clientes, que es como parece presentarse en algunos círculos. Por el contrario el tema debería integrarse al necesario debate sobre el enorme rezago educativo de la población, reiteradamente evidenciado en los múltiples ejercicios de evaluación del sistema educativo nacional que se realizan en el país y, en el exterior.

A partir de la experiencia analizada, también se debe señalar, que hubo múltiples evidencia sobre las debilidades del sistema regulatorio y de supervisión pública. De hecho, múltiples analistas se refirieron a las prácticas abusivas de los intermediarios financieros con relación a la oferta de crédito, así como en la concesión de otros servicios sin que se produjeran acciones por la autoridad pública. Tampoco se promovió con celeridad la creación de instrumentos legales para poder intervenir cuando existían vacíos administrativos. Finalmente, lo sucedido no es novedad para las instituciones encargadas de la supervisión, con base en lo ocurrido al inicio de la década de 1990, se conoció la dinámica de la creación del sobre-endeudamiento, ciertamente, bajo otras condiciones. Puesto que aquella dinámica estuvo a cargo de codiciosos neo-banqueros mexicanos “inexpertos”, mientras que

la dinámica actual se cumplió con el papel protagónico de un conjunto de grandes bancos globales que se suponía operarían con las mejores prácticas de la industria a nivel mundial.

Todo lo anterior sugiere que el gobierno debe asumir la responsabilidad de promover salidas positivas para los usuarios afectados por el sistema financiero, para compensar los efectos negativos de las políticas aplicadas por el gobierno, así como, promover regulaciones que permitan sancionar a los actores financieros que desarrollaron financiamientos depredatorios aprovechando la ignorancia de sus clientes. Esto se debe realizar por un criterio de justicia elemental y, por la necesidad de crear circunstancias para un relanzamiento incluyente de la actividad económica como condición para una salida socialmente progresiva de la actual crisis en el país.

Sin embargo, el trasfondo más grave que mostró esta crisis es la profunda –aún no resuelta– desconexión del sistema financiero con respecto a las necesidades de servicios financieros para que la mayoría de la población pueda cumplir con sus actividades económicas y, en particular resolver la carencia de crédito para micro, pequeñas y medianas empresas en el país, de lo cual no hay desarrollo sostenible y socialmente progresivo. Esto remite a la necesidad de iniciar inmediatamente, una discusión nacional sobre la reorganización del sistema financiero y su regulación para adecuarlo a las necesidades del desarrollo económico del país en el largo plazo. No es ocioso recordar que para todos los efectos prácticos, van a cumplirse treinta años, desde la crisis de 1982, durante los cuales por distintas razones el país no ha logrado disponer de un sistema financiero que se articule de una manera razonable con las necesidades de la población y la producción. Por ello, este problema se convierte en uno de los temas clave para explicar el sostenido estancamiento del PIB per cápita en el país durante este largo período. Esta crisis puede ser vista como una oportunidad para enfrentar el problema.

Bibliografía

- Bancomer (2008), *Crédito bancario. Reporte mensual de coyuntura*, 2 de mayo, Servicio de estudios económicos, México.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2009), *Boletín Estadístico Banca Múltiple* (Junio), Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México.
- Currie D. A. (1981), Monetary and Fiscal Policy and the Crowding-out Issue en *Essays in Fiscal and Monetary Policy*, Edited by M. J. Artis y M. H. Miller. Oxford University Press.

- de Gregorio José (2007), *Macroeconomía: Teoría y Política*, Pearson Educacion, México.
- Felaban (2008), *Promoviendo el acceso a los servicios financieros*, Caracas
<http://www.felaban.com>
- Gil Diaz Francisco (2005), *The Mexican Economy 2001-2005*, Conferencia impartida en enero en el Centre for US- Mexico Studies, San Diego, California.
- Howell Peter and K Bain (2000), *Financial Markets and Institutions*, Prentice Hall, London
- Minsky Hyman (1986), *Las razones de Keynes*, FCE, México.
- Rojas-Suárez Liliana (2008), *Promoviendo el acceso a los servicios financieros*, Felaban, Caracas
<http://www.felaban.com/>
- SHCP (2008), "Balance Fiscal en México. Definición y Metodología" (mimeo) SHCP ;
- Werner Martin (2007), "Financiamiento para el Desarrollo: Desafíos para las Finanzas y Deuda Públicas, el Sector Financiero y las Pensiones" (mimeo) SHCP.
Ver <http://www.shcp.gob.mx>
- Zamarripa Guillermo (2008), "Regulación y Competencia en el Sector Bancario: Nuevos Intermediarios, Bancos Tienda y Banca de Nicho" Ponencia presentada en el seminario "Modernización e Inclusión Financiera en América Latina" Banxico- Cemla, abril, México.