

Bancarización centrada en el crédito al consumo y opacidad regulatoria. Una nota sobre el sistema financiero mexicano ante la crisis global

Celso Garrido*
Gerardo García*

La actual situación no parece amenazar la estabilidad del sistema bancario, aunque diversos intermediarios financieros no bancarios podrían enfrentar eventualmente la quiebra. En cambio, para amplios sectores de la población el fenómeno de sobre-endeudamiento puede traducirse en incapacidad de pago de sus deudas o de prolongación de las mismas a elevado costo, lo que comprometerá su ingreso disponible en el futuro y puede bloquear sus perspectivas de acción económica y desarrollo durante largo tiempo.

En el contexto de la crisis financiera global actual, la situación del sistema financiero mexicano es de extrema disfuncionalidad respecto a las necesidades de la generalidad de sus usuarios y del desarrollo económico nacional. Evidencia de ello es la ausencia de crédito para la mayoría de las empresas, los elevados costos de los servicios financieros junto a las altas utilidades de las instituciones financieras, y en general el hecho de que México siga siendo uno de los países con menor nivel de bancarización en América

Latina según estudios recientes de Felaban¹. Paradójicamente esto ocurre junto con el acelerado crecimiento de una variedad de distintas instituciones financieras, principalmente centradas en la oferta de créditos para consumo, lo que ha llevado a una situación de sobre-endeudamiento para un amplio segmento de los usuarios de dicho sistema, tal como se manifiesta en los crecientes problemas de pago de distintas carteras (consumo, tarjetas de crédito, hipotecas, etc.).

Toda esta situación no es consecuencia de aquella crisis externa,

aunque la misma habrá de reactivar sobre 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, tanto por el monto de la oferta como por el modo en que se asignaban los fondos. En buena cantidad de casos esa oferta se cumplió con prácticas depredadoras del mercado por parte de un segmento muy poderoso de distintos actores financieros privados al ofertar crédito con limitado análisis de riesgo, en un contexto de regulación pública insuficiente y permisiva.

* Profesores-Investigadores del Departamento de Economía, UAM-A

¹ Rojas-Suárez Liliana (2008) *Promoviendo el acceso a los servicios financieros*, Felaban, Caracas <<http://www.felaban.com/>>.

En este artículo se argumenta que si bien lo anterior fue resultado de los complejos procesos de cambio en los modos de organización y operación del sistema financiero nacional y su regulación ocurridos en el país desde 1995, el mencionado comportamiento de la oferta de crédito y el consecuente sobre-endeudamiento son resultados no planeados, inducidos por la interrelación que se produjo de hecho entre dos conjuntos de políticas aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) luego de la crisis de 1995². Las primeras atendiendo a objetivos relacionados con las estrategias hacendarias pero con impacto en la orientación de los flujos financieros en el sistema; y las segundas dirigidas al sistema bancario y de intermediación financiera popular, primero con el objetivo de consolidar los grandes bancos luego de la crisis, y posteriormente para ampliar la oferta de esos servicios y el acceso al crédito a los sectores populares.

Estos dos tipos de políticas se resuelven con relativa independencia una de otra; sin embargo, en los hechos se generan interrelaciones entre los resultados de las mismas que provocan efectos no esperados, como el del sobreendeudamiento que nos ocupa. Tal fue lo que ocurrió primero en el período posterior al rescate bancario mediante el Fobaproa, con el desemboque en un sistema bancario consolidado bajo propiedad extranjera pero que no brindaba crédito y servicios financieros a la mayoría de la población, y a consecuencia de ello desde mediados del 2000 la aplicación de políticas orientadas a superar esa situación induciendo la ampliación de la oferta de crédito al sector privado y el desarrollo de nuevos intermediarios para los sectores populares, a partir de lo cual se desembocó en el mencionado sobreendeudamiento.

La actual situación no parece amenazar la estabilidad del sistema bancario, aunque diversos intermediarios financieros no bancarios podrían enfrentar eventualmente la quiebra. En

cambio, para amplios sectores de la población el fenómeno de sobre-endeudamiento puede traducirse en incapacidad de pago de sus deudas o de prolongación de las mismas a elevado costo, lo que comprometerá su ingreso disponible en el futuro y puede bloquear sus perspectivas de acción económica y desarrollo durante largo tiempo. Dado que para dichos sectores el desemboque en esta condición de sobre-endeudamiento fue un resultado inducido por las condiciones y conducta de la oferta, que a su vez estuvo guiada por las señales de política que de manera no planeada llevaron a esa situación, parecería necesario que el gobierno desarrollara políticas compensatorias dirigidas a aquellos que se encuentran en condición de sobre-endeudamiento para que puedan sanear su situación financiera, en condiciones que al mismo tiempo les deje ingreso disponible para desarrollar acciones económicas mediante las cuales puedan salir del atraso. Asimismo debería enfrentarse el análisis del conjunto de conductas de los distintos actores, así como las fragilidades de la actual organización financiera nacional, en la dirección de realizar una reforma financiera que rearticule al sistema financiero con las necesidades de servicios financieros requeridos por la mayoría de la población.

Para exponer esta hipótesis, primero presentamos brevemente algunos elementos conceptuales en los que se basa el análisis. Luego consideramos los dos conjuntos de políticas mencionadas, cuyo análisis permitirá mostrar cómo esas políticas crearon las condiciones a partir de las cuales se generaron incentivos para primero limitar el acceso del crédito al sector privado y luego para promover que los oferentes de fondos llevaran a que sus clientes de los sectores populares cayeran en el sobre-endeudamiento. Se concluye con unas reflexiones finales y sugerencias de política pública.

Algunos elementos conceptuales

El problema que nos ocupa se encuadra conceptualmente en relación a dos temas relevantes para el análisis financiero. El primero se refiere a que en términos generales las actividades de los sistemas financieros tienen como fundamento de su existencia el que brinden adecuadamente sus servicios (sistemas de pago, depósitos, ahorro, créditos, seguros) a los agentes no financieros de la economía, básicamente empresas y consumidores, ya que ello es condición para la viabilidad y el éxito en su desarrollo familiar y en los emprendimientos productivos que asuman, lo que en consecuencia estimulará un desarrollo económico sostenido y socialmente más justo. Pero dado el carácter

² Conforme a su naturaleza, el problema que señalamos tiene múltiples dimensiones, entre las cuales destaca el hecho de que algunas de esas políticas condujeron a que se configurara un mundo heterogéneo de instituciones financieras de distinta naturaleza, sin un marco regulatorio y de supervisión orgánico, lo que ha llevado a la creación de nuevos riesgos sistémicos no percibidos ni evaluados por el mercado, uno de los cuales es el mencionado problema del sobreendeudamiento. Esto remite al análisis y evaluación de esa configuración actual del sistema financiero mexicano, tanto en lo que hace a la relación de las finanzas con la actividad productiva, como en lo referido al lugar que ocupan las instituciones financieras populares dentro de ello y las normas para la regulación y supervisión de este complejo sistema institucional. Sin embargo, el análisis de estos temas escapa al alcance de este trabajo y será motivo de futuras investigaciones.

institucional de estos servicios financieros, en ellos se combinan dimensiones privadas y públicas, ya que el gobierno tiene un rol decisivo en asegurar que dicho sistema cumpla satisfactoriamente con los fines mencionados³. Un segundo gran tema conceptual es el referido a la organización de la hacienda pública, el financiamiento del déficit mediante la deuda pública y su relación con el financiamiento del sector privado⁴.

Respecto a este segundo tema, hay que señalar que en términos generales los ministerios de Finanzas deben organizar y gestionar la hacienda pública en lo que hace a definir estrategias hacendarias de gastos e ingresos en razón de objetivos políticos gubernamentales.

Estos presupuestos pueden ser equilibrados, deficitarios o superavitarios, lo que en los dos últimos casos se traducirá en la creación de deuda o ahorro público. Con la existencia de deuda el gobierno debe decidir cómo financiarla, y en el caso de usar la opción de los mercados bancarios y de bonos locales, con ello el gobierno influirá con su demanda en el direccionamiento de los fondos entre los actores del sistema económico dentro de los mercados financieros.

Partiendo de que los títulos de la deuda pública, particularmente los de corto plazo, establecen el piso de tasas de interés en los mercados locales, y dependiendo de su evolución en la demanda de fondos, la Tesorería tiene poder para atraer o liberar los fondos para inversión financiera de que disponen los intermediarios e inversionistas. En la literatura tradicional se interpreta este poder a partir de suponer que en un sistema financiero existe en cada momento un total de fondos prestables disponibles, por lo que se concluye que si el Estado incrementa su demanda de fondos va a reducir los fondos a los que tendrá acceso el sector privado, con lo que afectará la actividad económica de este último. Esto se describe bajo la metáfora del *crowding out* (cuando el Estado atrae fondos para que se coloquen en bonos de la deuda pública). Sin embargo, esa literatura omite considerar el hecho de que el financiamiento de dicha deuda pública es fuente de ganancias para quienes otorgan los fondos en préstamo (agentes financieros, inversionistas),

³ En la literatura contemporánea esta proposición tiene soporte en trabajos desarrollados desde distintas vertientes de pensamiento, como son de una parte los estudios clásicos de Ronald McKinnon los de Joseph Stiglitz, en enfoque de economía de la información; pero también en los de las corrientes postkeynesianas, por ejemplo los de Hyman Minsky.

⁴ Para una introducción a estos temas de finanzas, gobierno y economía pública puede verse J.E. Stiglitz, *Economía*, Ariel, 1993.

por lo que bajo condiciones económicas según las cuales otras opciones de ganancias financieras son menos ventajosas, dicha posibilidad de invertir en títulos de la deuda pública también puede ser percibida como benéfica por parte del sector privado⁵. Asimismo, en aquella literatura tampoco se considera el hecho de que los bancos y otros actores financieros pueden generar liquidez⁶, por lo que aquel supuesto de que existe un monto dado de fondos prestables no es sostenible. Sin embargo, aún dentro de esta lógica sería posible imaginar un efecto inverso en la dinámica de la liquidez determinada por el gobierno, en una suerte de *crowding in* generado por una liberación de fondos por parte del gobierno y a favor del sector privado, que se produciría cuando la Tesorería decidiera por la razón que sea, reducir su demanda de fondos para financiar deuda pública. Esto implicaría que los fondos demandados anteriormente por el gobierno, ahora incrementarían los fondos que los agentes financieros tendrían para ofrecer a los actores privados. Lo anterior significa que aún en la lógica de la teoría tradicional podría concluirse que los ministerios del Tesoro tienen poderes para atraer o liberar liquidez financiera, condicionando el funcionamiento de los mercados financieros al tiempo que en ambos casos pueden generar condiciones para que los actores privados obtengan rentabilidad tanto con la colocación de fondos en títulos de la deuda pública como por la aplicación exitosa de los fondos liberados por el gobierno⁷.

Con relación al primer tema sobre la operación de los sistemas financieros y el cumplimiento de sus fines

⁵ En el desarrollo de la actual crisis esto se hizo evidente 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 los Estados Unidos.

⁶ Los bancos 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 por ejemplo: *Financial Markets and Institutions* (Paperback) por Peter Howells y Keith Bain 200, Prentice Hall.

⁷ Esto que podríamos denominar como "efecto liquidez" derivado de las estrategias de gestión hacendaria gubernamental es menos destacado en los análisis tradicionales, 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 Serge y Camilo E. Tovar (S/F) "Los mercados de títulos locales y la política monetaria en América Latina: presentación e implicaciones". *Bis papers 36h-e BIS*, Basilea, se hace una interesante reflexión sobre las tensiones en los sistemas financieros que pueden resultar de la descorrelación entre las acciones que desarrollan los bancos centrales por un lado y los ministerios del Tesoro por el otro, lo que puede impactar los mecanismos de transmisión del crédito derivados de la política monetaria. <http://www.bis.org/search/?sp_q=Serge+Jeanneau+y+Camilo+E.+Tovar+&adv=1>.

sustantivos, cabe señalar que los ministerios de Finanzas tienen funciones de regulación y supervisión de las operaciones y sobre el cumplimiento de los contratos en los mercados financieros por parte de los actores privados, lo que es decisivo para un funcionamiento transparente y equitativo de las relaciones financieras entre los oferentes y demandantes⁸. Esto tiene múltiples dimensiones, pero atendiendo al tema que nos ocupa destaca en particular el hecho de que en la relación entre oferentes y demandantes de fondos, los primeros pueden tener poderes de mercado que condicionan o distorsionan el conocimiento de la operación para quienes demandan fondos, lo que crearía efectos perjudiciales para estos últimos⁹. En consecuencia las autoridades públicas deben desarrollar actividades de supervisión y regulación, para velar por que se cumplan adecuadamente las operaciones financieras y para que se proporcione información correcta sobre las mismas a ambas partes. Esto hace referencia de una parte a atender que la estructura de los mercados asegure una diversidad adecuada en la oferta de servicios financieros según las distintas condiciones de la demanda, así como para que los diferentes mercados formen precios de los fondos financieros y de las comisiones por los servicios en condiciones competitivas, con el fin de garantizar las opciones de los demandantes. De la otra, se trata de que las autoridades supervisen las acciones de los participantes en los mercados para asegurar que los usuarios de los sistemas financieros dispongan de la información y comprensión suficiente sobre las operaciones que realizan, con el fin de que puedan evaluar los riesgos

⁸ Hasta antes del comienzo de las reformas hacia el mercado inspirada por teorías neoclásicas que llevaron a la desregulación y liberalización de los mercados financieros en distintos países desde los ochenta del siglo pasado, el Estado a través de los bancos centrales tenía también poderes para determinar administrativamente las tasas de interés y el direccionamiento de los créditos hacia los distintos sectores económicos y diferentes actividades productivas, atendiendo a estrategias de desarrollo económico. Con el estallido de la crisis actual, se ha puesto en cuestión este enfoque de desregulación financiera y están en proceso de discusión las nuevas reglas de supervisión con que operarán los sistemas en el futuro, lo que podría incluir la reapertura de la discusión sobre la autonomía de los bancos centrales y las reglas para determinar tasas de interés y asignación de crédito.

⁹ El argumento que se presenta podría ser visto como la contrapartida de la teoría clásica presentada en Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review* 71, 393-410, sobre que en los mercados financieros existe asimetría de información, sólo que vista desde el lado de la oferta. Conforme a la misma, los oferentes de fondos pondrían límite a los fondos que prestan cuando no disponen de la suficiente información sobre el proyecto propuesto por el demandante de fondos.

en los que incurrir¹⁰. Esto mismo debe considerarse en relación a la oferta, particularmente cuando diversos proveedores de servicios financieros –particularmente con el crédito– compiten ofertando préstamos a un mismo segmento de población, ya que bajo estas condiciones puede ocurrir que halla una saturación de oferta sobre los mismos clientes, posibilitando que un cliente pueda buscar cubrir un crédito con otro crédito, escalando rápidamente a una situación de sobre-endeudamiento.

De conjunto, conforme a lo indicado, estos dos grandes campos de la política, como es por un lado el de las estrategias hacendarias y de financiamiento público y por el otro el de la consolidación, desarrollo y regulación de las instituciones financieras en su relación con la producción, operan cada uno de manera independiente, pero en los hechos se establecen interrelaciones entre los resultados en la dinámica de la liquidez que crean los primeros con respecto a las condiciones para la operación de la oferta de crédito en el sistema bancario consecuencia de los segundos. Esto puede significar que en los hechos se puedan producir combinaciones desfavorables entre los resultados de ambas políticas.

Ajuste y readecuación del sistema financiero mexicano luego de la crisis de 1995 bajo las políticas de la SHCP

Con base en esta perspectiva conceptual, se analizan a continuación los resultados del largo y complejo proceso seguido por los servicios bancarios en México luego de estallada la crisis de 1995. Para los fines de nuestro análisis este período puede ser dividido en dos etapas.

La primera de éstas va desde aquel año hasta el comienzo del 2000, cuando se puede observar que ha culminado el ajuste en la situación de la banca con su venta a instituciones extranjeras, pero que al mismo tiempo esta nueva banca opera con extrema disfuncionalidad respecto a las necesidades de la generalidad de sus usuarios y del desarrollo económico nacional, ya que se produjo una incrementada

¹⁰ En el caso de México, el hecho de que luego de la crisis de 1995 el gobierno debiera crear la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) es una evidencia de esta asimetría de 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 públicos, ya que al crear dicha omisión se acepta como un hecho que los órganos reguladores no son suficientes para garantizar los derechos de los usuarios.

exclusión en el acceso a los servicios bancarios para la mayoría de la población, y en particular una generalizada carencia de créditos para la actividad productiva. Todo esto ubica a México como uno de los países con menor nivel de bancarización en América Latina según estudios recientes de Felaban¹¹.

La segunda etapa se desarrolla en la segunda mitad de los años dos mil, cuando ocurre un cambio respecto al período anterior, ya que se produjo una acelerada expansión en la oferta de crédito para consumo, tarjetas de crédito, hipotecas, aunque finalmente desde el 2008 se desemboca en el hecho de que un número significativo de dichos usuarios están en situación de sobreendeudamiento y crecientemente en mora con sus pagos.

Sin duda que esta evolución bancaria contrastada fue resultado de la interacción compleja entre un conjunto diverso de factores de distinto orden. Sin embargo, en la explicación de la misma es relevante lo que resulta de considerar dicha evolución como constituida por derivaciones no previstas que provocaron, en cada uno de los dos subperíodos mencionados, la aplicación coincidente de las políticas de financiamiento de la deuda pública derivadas de estrategias hacendarias y las políticas para la consolidación y desarrollo de la banca conforme a las condiciones de cada etapa.

Vemos cómo esto ocurrió en cada uno de los subperíodos mencionados.

La consolidación de la gran banca en México luego del rescate bancario mediante el Fobaproa

Como es sabido, con el estallido de la crisis en 1995, y ante la evidencia del impacto que la misma tenía sobre el sistema financiero, el gobierno realizó importantes intervenciones con fondos públicos tanto en relación a la crisis bancaria como a la crisis de los Tesobonos. Todo esto generó un contexto de fuertes presiones sobre los manejos hacendarios, ya que esa gestión de la crisis financiera requería gran cantidad de fondos por parte del gobierno, lo que superaba las disposiciones presupuestales. Ello llevó a la necesidad de redefinir estrategias hacendarias, así como los modos más favorables para el financiamiento del déficit público en un ambiente de fuerte incertidumbre económica interna y en relación con el resto del mundo.

¹¹ Felaban (2008) *Promoviendo el acceso a los servicios financieros*, Caracas <<http://www.felaban.com/>>.

En este contexto, al comienzo de la crisis del sistema bancario el gobierno implantó a través de la SHCP y el Banco de México el muy polémico programa de rescate basado en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que estuvo acompañado por el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE). Esos programas cumplieron su objetivo en cuanto a que en un plazo relativamente corto los grandes bancos sanearon relativamente sus hojas de balance, de una parte al reemplazar la cartera vencida bancaria con el llamado “pagaré FOBAPROA”, y de la otra al mejorar sus niveles de capitalización con el apoyo del segundo de los programas. Sin embargo, con ello la situación de la gran banca estaba lejos de quedar resuelta, porque de una parte para el desarrollo de sus negocios los bancos requerían opciones para otorgar crédito de manera rentable, lo que se dificultaba por la situación de crisis, y de la otra porque subsistían los problemas de capitalización y de baja eficiencia de esta gran banca semi-estatizada, ya que los banqueros mexicanos que seguían siendo sus propietarios, no manifestaban disposición a inyectar nuevo capital en la misma.

En respuesta a estos problemas, en el periodo entre 1997 y comienzos del 2000 la SHCP desarrolla dos conjuntos de políticas.

El primero de dichos conjuntos tenía por objetivo resolver el modo de financiar la deuda pública con la que cubrir el déficit fiscal surgido de las estrategias hacendarias deficitarias asumidas por el gobierno. Ante las condiciones de incertidumbre externa y dada la abundante liquidez disponible en el sistema financiero local, la SHCP decide cambiar las fuentes de financiamiento de la deuda pública desde los mercados internacionales que tradicionalmente había utilizado, hacia los mercados de bonos locales¹². El objetivo de este cambio era reducir los riesgos de vulnerabilidad cambiaria sobre la deuda, al satisfacer la creciente demanda de fondos que requería la gestión pública de la crisis finan-

¹² 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 estos 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 página web: <<http://www.gemloc.org>>) dedicado a apoyar financieramente las colocaciones. Sin embargo, en Jenneau y Tovar (s/f) se argumenta que este desarrollo implica al mismo tiempo nuevos riesgos, particularmente los que pueden resultar por incremento de la volatilidad ante la falta de liquidez, que conviene tener presentes en momentos como los actuales. Ver Serge Jeanneau y Camilo E. Tovar (S7F) *Implicaciones de los mercados de bonos en moneda local para la estabilidad financiera: un resumen de los riesgos*, Bis paper 36. <http://www.bis.org/search/?sp_q=Serge+Jeanneau+y+Camilo+E.+Tovar+&adv=1>.

ciera 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 la rentabilidad del mercado de bonos públicos en pesos debido al incremento en la demanda de fondos por parte del gobierno. Para los que tenían en el país liquidez disponible en el contexto de la crisis, esto les 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, con lo que se generaron 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. Y con ello las bases para una sostenida rentabilidad de los bancos, que encontraron en el financiamiento de la deuda pública una muy importante fuente de ganancias.

El otro conjunto de políticas aplicadas por la SHCP durante este periodo tuvo por objetivo dar una salida estable a la situación de los grandes bancos, ante la ya mencionada resistencia de los propietarios mexicanos para resolver el problema de capitalización y eficiencia de esas entidades. Para ello la Secretaría impulsó un cambio en la propiedad de esos bancos a favor de empresas extranjeras, promoviendo reformas legales con el fin de permitir que bancos extranjeros pudieran ser propietarios del 100% del capital de los mismos en el país. Con esto se produjo una rápida transferencia de propiedad a manos de empresas extranjeras, lo que ocurrió sin que se modificara 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. Por lo que para los compradores de los grandes bancos en general, y en particular para los que adquirieron esos tres bancos líderes, la operación les significaba comprar un fuerte poder de mercado en un contexto de competencia limitada, por lo 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, con lo que la compra de los mismos significaba también adquirir el control de un grupo financiero y con ello la posibilidad hacer operaciones en prácticamente todos los distintos segmentos del sistema (seguros, casas

de bolsa, pensiones, etc.)¹³. Con base en estas condiciones, a comienzos del siglo veintiuno los nuevos propietarios de la banca en México organizaron su negocio mediante un modelo determinado por la obtención de ganancias como consecuencia de la combinación entre el cobro de intereses por el “pagaré Fobaproa” y por las inversiones en títulos de la deuda pública con alta rentabilidad, dadas las condiciones generadas por la política de financiamiento del déficit público, junto con el cobro de elevadas comisiones por servicios¹⁴. De este modo resultó que el nuevo sistema de gran banca en manos del capital extranjero operaba con carácter rentístico, ya que no brindaba servicios financieros relevantes ni a la actividad productiva ni a los consumidores. Esa situación se tradujo en que el crédito al sector privado cayera desde valores del orden del 40% en 1994 a sólo el 10% del PIB en el 2000, con niveles extraordinarios de concentración de cartera, mientras la mayoría de las empresas no financieras carecían de acceso al crédito bancario¹⁵. Con ello se creó una situación paradójica, con bancos que obtenían alta rentabilidad basada en conductas rentísticas, al tiempo que se ampliaba notablemente la sub-bancarización o exclusión del acceso a los servicios financieros para la mayoría del sector privado en general y de las empresas en particular, a niveles sin precedentes en la historia de la economía nacional moderna.

Hay que destacar que el gobierno impulsó esta extranjerización de la banca, sin prácticamente poner candados

¹³ En general, esta 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 le significó a los accionistas mexicanos 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, debida a la modalidad con que se cumplió la operación.

¹⁴ Para un análisis de estas circunstancias en México puede verse Garrido C. y Francisco Prior (2006) “Bancarización y Microfinanciamiento” en *Agenda para el Desarrollo* vol. 6, José Luis Calva (Edit), UNAM, Plaza y Valdés, México.

Esta situación no parece ser una particularidad de la banca en México vista en el contexto de América Latina, ya que según Rojas-Suárez (2008) (*op. cit.*) el negocio bancario en la región está basada en la rentabilidad que ofrece la deuda pública.

¹⁵ Las estadísticas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores informan que los 300 mayores clientes de los principales bancos reciben entre el 70 y el 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 del 50 al 68%.

a los nuevos propietarios en cuanto a los modelos de negocios que debían desarrollar ni en lo que se refería a sus compromisos para apoyar la actividad productiva, lo que sin duda fue una notable omisión que favoreció el que los bancos tomaran el modelo de negocios que era previsible de acuerdo a las condiciones, 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 gubernamentales a partir de la situación de la “exclusión” en el acceso al crédito y a los servicios bancarios

A comienzos de los años dos mil, bajo la conjunción de las gestiones del Banco de México y la SHCP, y debido a una combinación de factores, tanto el comportamiento de la inflación como de las finanzas públicas en el país habían mejorado significativamente. Al mismo tiempo, la grave carencia de crédito y de servicios financieros generaba una progresiva presión de los actores sociales debido a los negativos efectos que ello tenía sobre sus actividades económicas.

En respuesta a esto la SHCP formuló cambios en su estrategia hacendaria, así como implementó dos nuevas estrategias para promover el acceso al crédito y la bancarización para los sectores populares¹⁶.

Respecto a lo primero, a partir del año 2001 la SHCP pasó a operar con metas de presupuestos superavitarios en el orden del 2% del PIB frente a déficits con valores del

¹⁶ 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 a 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 esta dirección de ampliar el acceso al crédito y los servicios financieros para los sectores populares. Es así que 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 terminaran operando reguladas por autoridades públicas. Junto con esto se transformó el viejo Patronato del Ahorro Popular en el Banco del 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 con Financiera Rural. Este conjunto de iniciativas aunadas a otras, fueron presentadas por la SHCP como dirigidas a promover la cantidad y la calidad del ahorro financiero y

orden del 1% del PIB que se registraban en el año 2000. Esto reflejaba el hecho de que los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), que son flujos anuales, decrecieran desde valores de 3.4% del PIB en el año 2000 a otros del orden de 0.8 % del PIB en el año 2006¹⁷. Esa estrategia hacendaria se acompañó con una política para cambiar 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 los 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 público¹⁸. Esta reorientación de los flujos financieros hacia el sector privado acompañó al incremento del ahorro financiero, que creció significativamente entre 2000 y 2007 al pasar de valores del orden de 41% del PIB a otros superiores al 54% de dicho producto¹⁹.

Todo esto significó una marcada expansión de los fondos prestables que debían operar las instituciones financieras, lo que se tradujo en que el total del crédito al sector privado aumentara de valores del orden del 10% del

el crédito directo hacia actividades productivas. Gil Díaz Francisco (2005), “The Mexican Economy 2001-2005”, Conferencia impartida en enero en el Centre for US- Mexico Studies, San Diego, Cal.

¹⁷ 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 desarrolló 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 conjunta los requerimientos derivados del balance hacendario presupuestado y el llamado No Presupuestario que corresponde a dicha deuda contingente. El impacto de la deuda contingente en el total de los RFSP es de gran importancia, ya que por ejemplo en el año 2000 el saldo de los RFSP representaba el 40% del PIB, de los cuales la mitad correspondía a deuda contingente. Sin embargo, la evolución de estos RFSP ha sido favorable, ya que para el 2007 ese saldo pasó a representar 33.8% del PIB y la deuda contingente disminuyó a 45% de ese total, lo que representa una significativa reducción en la presión que realiza la demanda pública en los mercados financieros locales. SHCP (2008) “Balance Fiscal en México. Definición y Metodología” (mimeo); Werner Martin (2007) “Financiamiento para el Desarrollo: Desafíos para las Finanzas y Deuda Públicas, el Sector Financiero y las Pensiones” (mimeo) SHCP. Véase <<http://www.shcp.gob.mx>>.

¹⁸ Werner, *op. cit.*

¹⁹ Sin embargo, este nivel de crédito al sector privado está muy por debajo del registrado en economías equivalentes, como el caso de Chile, en donde dicho crédito representa el 63% del PIB o el de España con valores del orden de 126% de dicho producto. Werner *op. cit.*

PIB que tenía en el año 2000 a aquellos del orden del 17% del mismo producto que se registraron en año 2006. Sin embargo, junto con las decisiones de financiamiento público mencionadas, la SHCP no dio señales de política que indujeran el direccionamiento en la aplicación de dichos fondos en el sistema, por lo que los mismos fueron movilizados por dichas instituciones en función de las condiciones del mercado. Esto significó que, como era previsible, cuando particularmente la gran banca vio aumentar la liquidez de que disponía debido a la contracción del negocio de la deuda pública, decidió reorientar su portafolio de negocios con el fin de encontrar nuevas aplicaciones para esos fondos²⁰. Lo anterior se tradujo en que esos grandes bancos comenzaron a impulsar muy activamente la oferta de créditos, particularmente en los segmentos más rentables, como son los de consumo, tarjetas de crédito e hipotecario²¹. En contraste, esto no ocurrió en la misma proporción con los créditos para la producción, particularmente las PYMES, que continuaron excluidas del acceso a este servicio financiero, dado que estos son 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 del 50 a 70% para las primeras y del 20% para las segundas, con costos de fondeo extremadamente bajo del orden del 2 al 6%. Con el incentivo de esas inusuales posibilidades de ganancias, los grandes bancos expanden 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 a riesgo de poner al cliente en el límite de su

²⁰ Este argumento fue ya 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 el 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 del 13%.

²¹ Un indicador sugerente de esta evolución lo da el hecho de que el crédito al consumo aumentó siete veces entre 2001 y 2008, impulsado principalmente por la expansión de contratos de tarjetas de crédito, los que pasaron de 6 a 34 millones en ese período.

capacidad de endeudamiento²². Con este tipo de expansión del crédito los grandes bancos hacen un *downscaling* en su propio ámbito de negocios, ampliando su cartera de crédito hacia abajo en la pirámide de clientes en dirección a los sectores de ingresos medios y medios bajos. De conjunto en lo que se refiere a 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 mantienen los elevados costos por intereses y por el cobro de comisiones por servicios²³.

Junto con ese cambio en la estrategia hacendaria, uno de cuyos objetivos era 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 para los segmentos de medios y bajos ingresos. Como puede inferirse, esas estrategias tenían la hipótesis implícita de que aquellos problemas eran consecuencia de la concentración de poder por parte de la gran banca, mencionada más arriba, sobre lo cual no hubo sin embargo formulaciones explícitas de las autoridades.

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 ingresos²⁴, lo 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

²² Lo paradójico de esta evolución es que dicho modo de asignación del crédito fue realizado por los bancos extranjeros, que se suponía aportarían más profesionalismo en la gestión del riesgo, por ejemplo mediante el uso de técnicas de parametrización.

²³ Respecto a la conducta de los reguladores ante este desempeño bancario, cabe indicar que sólo se registraron señalamientos 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, etc.) 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.

²⁴ 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 más) pasando por el C y D (de 81 a 6 mil pesos mensuales), y finalmente el segmento D con 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, los que en distinto grado enfrentan actualmente el fenómeno del sobre-endeudamiento. La sub-bancarización se da en relación inversa al nivel de ingresos.

servicios limitados con el fin de que atiendan 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 focalización en la regulación y supervisión en relación al nicho a atender. 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 Walmart²⁵. Los primeros ya operaban con crédito a clientes y encuentran en esta opción un mejoramiento en 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 consumo e hipotecario, operando con tasas muy bajas para los depósitos y muy altas para los créditos, lo que les significa altos niveles de rentabilidad. Otro fenómeno facilitado por estas políticas fue el llamado *upgrading* de entidades financieras populares, como fue el muy sonado caso de la creación del Banco Compartamos a partir de una Sociedad Financiera de Objeto Limitado que anteriormente había sido una ONG.

Una segunda estrategia dentro de la búsqueda para cambiar la estructura de la oferta fue impulsar la formación y desarrollo de nuevas entidades financieras no bancarias, lo que ocurrió a partir del año 2006 cuando se aprueban reformas a diversas leyes para crear un nuevo tipo de entidad financiera, como son las Sociedades Financieras de Objetos Múltiples²⁶. Estas instituciones se dividen entre las Entidades Reguladas (ER) y las Entidades No Reguladas (ENR). Las primeras son sólo 23 y tienen ese carácter porque son propiedad de grandes bancos u otras entidades financieras reguladas, las que al abrir una Sofom asumen una estrategia de *downscaling* 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

²⁵ Guillermo Zamarripa (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.

²⁶ Esto ya se había iniciado luego de la crisis de 1995 cuando surgieron las Sociedades Financieras de Objeto Limitados (Sofoles), cuya actividad se centraba en financiamientos específicos, principalmente hipotecario y crédito automotriz, otorgados a partir de fondeos de diverso tipo, incluyendo los bursátiles.

bancarias al ampliar el crédito de consumo, según se mencionó mas arriba.

En cambio, las Sofomes ENR en 2008 eran 995 empresas, según la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef). Esto significó un crecimiento en sólo tres años, desde su creación en 2006, al punto de que en promedio se abre una nueva cada día. Estas Sofomes desarrollan financiamientos en distintos campos como son los del consumo, tarjetas de crédito, hipotecario, automotriz, etc.

Un incentivo básico para la expansión de estas Sofomes en sus dos modalidades es 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.

En el segmento de las Sofomes ENR, desde el punto de vista gubernamental el principio para su operación fue que su estabilidad se basaría en la autorregulación, lo que implicaba que ellas absorberían los riesgos que generarán²⁷. 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, ya que 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 *sub-prime* en Estados Unidos.

Aunque no hay información detallada sobre las operaciones de estas Sofomes ENR debido a que por su carácter de no reguladas no están obligadas a reportar, el crecimiento numérico de las mismas hace presumir una consecuente ampliación del crédito otorgado por estas, que en su gran mayoría se concentra en los sectores de consumo, hipotecario y automotriz²⁸.

De conjunto, la articulación entre las políticas de gestión hacendaria y las aplicadas para promover la bancarización y expansión del crédito promovidas por la SHCP han inducido a crear desde el 2006 una notable expansión

²⁷ 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.

²⁸ Algunas informaciones de intermediarios de la industria sugieren que una parte de estas Sofomes ENR no está operando y sólo se abrieron para posicionarse en la expectativa de ver la evolución de los negocios.

de la oferta de crédito, concentrada en el segmento medio y medio-bajo de la pirámide de ingresos y en relación a créditos al consumo, lo que ya en el 2008 parecería haber encontrado un límite como lo sugieren las evidencias de deterioro en las carteras de estos distintos actores financieros privados.

En el segmento bancario se observa un deterioro creciente de sus carteras crediticias, ya que a marzo del 2009 según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el promedio de la cartera vencida total alcanzaba al 3.4% de la cartera total. Pero considerando sus componentes, se observa para el mismo mes que la cartera vencida en crédito al consumo alcanza al 8.62%, la de tarjetas de crédito 10.34%, en créditos personales del 6.97% y en el crédito hipotecario 3.78%, todas ellas además con una tendencia creciente. Sin embargo, hay que señalar que estos son promedios para el conjunto del sistema, y que 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 Bancacoppel era de 20.12%, pero la de American Express era de 9%; en la cartera de crédito al consumo, Banco Fácil registraba el 16% de cartera vencida pero HSBC el 13%; en tarjeta de crédito Bancoppel tenía el 20%, pero Banorte 12.5%; en crédito al consumo Banco Azteca y Scotiabank registraban 12%; y finalmente en crédito hipotecario Banco Azteca registraba el 14% pero Inbursa el 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 que de alguna manera sugiere que uno y otro tipo de instituciones impulsaron políticas agresivas de oferta de crédito.

Es posible que estos indicadores no sean aún más elevados debido a que los bancos han estado castigando sus utilidades para hacer provisiones sobre la cartera. Sin embargo, esto y el conjunto de la situación parecería estar impactando la rentabilidad bancaria, ya que también en diciembre del 2008 la CNBV informa respecto a la rentabilidad sobre patrimonio (ROE), y allí se observa que si bien hay casos como Bancomer que registra un valor de 23% para su ROE, en un número significativo tanto de grandes bancos como de “bancos nicho” se registran tasas prácticamente nulas o negativas, en lo que 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 balance²⁹.

También en algunos bancos se ha atenuado el deterioro de su cartera tanto en los créditos personales como en las tarjetas de crédito, porque esas entidades han impulsado políticas para refinanciar las deudas a tasas más bajas que las precedentes, pero aún muy altas en términos reales, lo que significa que los deudores continúan atrapados en el pago de sus deudas.

En contraste con lo anterior, 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 campo de las Sofomes ENR también se registran evidencias de 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% en el 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 relacionadas con el crédito hipotecario, donde una entidad, Metrofinanciera, debió ser “rescatada” de manera indirecta por la Sociedad Hipotecaria Federal, mientras que otras estarían en proceso de negociar apoyos similares por esta entidad de desarrollo³⁰.

En contraste, desde el lado de los usuarios, esa expansión de la oferta de crédito de una parte significó un aumento del endeudamiento sin mayor cálculo, en las que aquéllos buscaron aprovechar las nuevas oportunidades de consumo que ello posibilitaba y de otro lado mostró que el bajo nivel de educación financiera de esos usuarios les dificultaba evaluar los riesgos en que incurrían, lo que fue aprovechado por quienes ofertaban créditos. En una segunda etapa esto se tradujo en que cuando las personas que ya tenían crédito enfrentaban dificultades para pagarlos, contrajeran nuevas deudas con otro actor financiero para pagar al primero, hasta que terminaban combinando préstamos en los tres tipos de actores financieros privados que hemos considerado, así como en otras entidades del sistema financiero popular que aquí no hemos mencionado³¹. De

²⁹Véase *Crédito bancario. Reporte mensual de coyuntura*, 2 de mayo 2008, Servicio de Estudios Económicos Bancomer, México.

³⁰ Esto ocurrió cuando esa empresa encontró dificultades para continuar bursatizando su cartera hipotecaria, y la SHF pasó a realizar dicha bursatilización con fondos públicos.

³¹ Nos referimos a cooperativas, cajas populares, etc.

conjunto, esto significa que desde el lado de los usuarios el deterioro de la cartera se traduce en un acelerado proceso de contratación de nuevos créditos para pagar los ya contraídos y escapar del castigo de los burós de créditos y la exclusión del sistema que ello implica. Dado que estos procesos se operan en diversos tipos de instituciones, dicho creciente endeudamiento no era percibido por los esquemas regulatorios correspondientes a cada uno de ellos, en el caso de que éstos existan, lo que no ocurre como es el caso de las Sofomes ENR. 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 cuánta gente se encuentra en esta situación, pero diversas estimaciones coinciden en que no serían menos de 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 esquematizarse diciendo que existe un cuadro de deudores en crisis con acreedores solventes, por lo que parece que en México lo que está en riesgo no es la estabilidad de las principales instituciones financieras sino el futuro en la vida de millones de deudores. Esto supone un proceso negativo para el desarrollo de estas personas, tanto por lo que les implica el gravamen sobre sus ingresos si intentan pagar sus deudas, como por los efectos de bloqueo económico que enfrentan si dejan de pagar y son registrados en los burós de crédito. Pero lo anterior también amenaza las perspectivas de crecimiento de largo plazo en el país, ya que una parte de población agobiada por salir de una situación de sobre-endeudamiento no tendrá condiciones favorables para encarar positivamente un previsible ciclo de recuperación de la economía nacional.

Algunas reflexiones finales

Lo analizado 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 que ahora se encuentre o enfrente la posibilidad de caer en un situación de crisis de pago. El punto sobre la relación de políticas es relevante porque con la crisis actual estamos en la antesala de un nuevo viraje en las estrategias hacendarias

ya que el gobierno se enfrentará al desafío de gestionar la crisis en un contexto extremadamente desfavorable desde el punto de vista fiscal. Esto tanto por la caída de ingresos petroleros, que han sido pilares en el financiamiento público, como por la caída en la de por sí muy débil recaudación de los ingresos no petroleros que no superan el ocho % del PIB. Ya antes de la actual crisis, en Werner (2008) se señalaba, para argumentar la necesidad de una reforma financiera, que era previsible un creciente desequilibrio fiscal para los próximos años ante el incremento del gasto con ingresos que crecen más lentamente, por lo que en la situación actual estaríamos ante un panorama aún peor, 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 que la SHCP hiciera conocer sus estimaciones sobre las perspectivas de su demanda de fondos y el posible impacto que ello tendría sobre la liquidez, además de lo que ello podría prefigurar para la dinámica del financiamiento privado, así como las opciones que propondría para enfrentar el ya declarado cuadro recesivo³².

Aquella posibilidad de 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 y 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 la producción de micro y pequeñas empresas, con lo que construyen un valioso capital social para el sector. Estas últimas son de poca significación 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 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

³² Aquí es de destacar que de hecho las autoridades parecerían estar retomando la estrategia de expandir la deuda externa, como lo sugiere 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.

nuevos créditos en las entidades no reguladas para tratar de cubrir sus adeudos. De 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, de usuarios tomando créditos en diferentes tipos de instituciones sin que unas y otras de éstas pudieran conocer de ese progresivo endeudamiento de sus clientes para evaluar la capacidad de pago, así como si su búsqueda de nuevos créditos se hacía para tratar de pagar adeudos previos, como de hecho ocurrió. Esta situación podría corregirse parcialmente con la existencia de burós de crédito más amplios, pero subsistiría el límite que no cubriría toda la heterogeneidad de las instituciones existentes.

Asimismo, esta experiencia de México muestra la existencia de un grave problema ético y de capacitación en los ejecutivos y asesores de las distintas entidades que otorgan crédito, ya que bajo la presión de cumplir con las metas para colocar los fondos, en muchos casos abandonaban toda preocupación por un análisis cuidadoso del riesgo. A otro nivel también muchos directivos de instituciones incurrieron en conductas reprobables al impulsar campañas promoviendo créditos preasignados, tarjetas otorgadas prácticamente a sola firma, etc., para inducir a los clientes a que se endeudaran sin mayor consideración sobre la situación de deudas en que éstos se encontraban, conformando lo que en muchos casos puede ser caracterizado 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 hizo evidente que la misma se hizo posible debido a 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 llevado a la consideración de la agenda social, pero no debería quedar sólo reducido a una fácil explicación del 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 muy 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 el exterior.

También se puede señalar que la experiencia analizada hace evidente las debilidades del sistema regulatorio y de supervisión público, cuando ante las indicaciones de múl-

tiples analistas sobre que muchos intermediarios estaban aplicando prácticas abusivas en las ofertas de crédito y en la concesión de otros servicios, no se produjeron acciones por la autoridad pública; o cuando no se promovió con celeridad la creación de instrumentos legales para poder intervenir en el caso de que fuera por dicha falta que no se actuaba. Finalmente, nada de todo esto que pasó era nuevo para las instituciones encargadas de supervisión, ya que con lo ocurrido al inicio de los noventa del siglo pasado conocimos cómo se crea una dinámica de sobre-endeudamiento. Claro, bajo otras condiciones, ya que en aquella ocasión esa dinámica estuvo a cargo de codiciosos neo-banqueros mexicanos “inexpertos”, mientras que la 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 estos usuarios afectados del sistema financiero, para compensar con ello los efectos negativos de sus políticas, así como promover regulaciones que permitan sancionar a los actores financieros que desarrollaron financiamientos depredatorios aprovechando la ignorancia de sus clientes. Esto por un criterio de elemental justicia 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.

Pero el trasfondo más grave que se muestra en esta crisis, es la profunda (y aun 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, sin lo cual no hay desarrollo sostenible y socialmente progresivo. Esto remite a la necesidad de dar de inmediato 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. Con ello este problema se convierte en uno de los temas claves 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.