



FUNDEF

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

SINTESIS DEL DOCUMENTO:

***«SISTEMA FINANCIERO MEXICANO COMO
PROMOTOR DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA:
ELEMENTOS PARA INTEGRAR UNA
AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA»***

Documento de Opinión y Análisis 2018-04

© D. R. 2018, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS - FUNDEF, A. C.

www.fundef.org.mx



@fundef



/Fundef.AC

**Av. Camino a Santa Teresa N. 930, Col. Héroes de Padierna,
C. O. 10700, Magdalena Contreras, Ciudad de México.**

ÍNDICE

I.- Introducción	3
II.- Objetivos y Restricciones	4
III.- Consideraciones Generales	7
IV.- Temas Específicos de la Agenda	9
V.- Conclusiones	28



FUNDEF

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

I.- Introducción

- En materia de desarrollo económico el mensaje de la nueva Administración ha sido que se buscará un mayor crecimiento que sea incluyente.
- El Sistema Financiero del país será uno de los sectores clave para apoyar a que se logre el objetivo anterior.
- Por lo tanto, se vuelve muy importante diseñar una agenda comprehensiva para el desarrollo del Sistema.
- El enfoque de FUNDEF es que no hay una “reforma única” que potenciará por sí sola al Sistema. Se tienen que tomar medidas en diversos ámbitos basándose en un entendimiento profundo de la realidad.

II.- Objetivos y Restricciones

- Conocer la situación actual del Sistema Financiero es muy importante para proponer acciones y reformas consistentes con la realidad.
 - La evolución reciente del Sistema se puede caracterizar de manera muy simple de la siguiente manera:
 - ✓ Aumentó en la profundización financiera con más ahorro y más financiamiento.
 - ✓ Se ha avanzado hacia una mayor inclusión financiera.
 - ✓ Se mantiene sólido y solvente.
 - Lo anterior **SÍ** quiere decir que la evolución ha sido favorable y hoy es la plataforma para la siguiente etapa.
 - En las siguientes secciones del documento se presenta una visión de agenda que permitirá tener un dialogo con la nueva Autoridad.
 - El propósito de FUNDEF es coadyuvar a que el Sistema siga evolucionando y se vuelva una palanca para un crecimiento más incluyente.
-

- Es un hecho que las modificaciones al marco legal definen al menos parcialmente la evolución del Sistema. Lo anterior se debe a que el primero define el ámbito en el que actúan los intermediarios y por lo tanto su actividad.
- Además, un entendimiento de la evolución del marco legal permite entender lo que se ha buscado del Sistema.
- A continuación se presenta un resumen de los cambios más importantes en la regulación financiera durante los últimos veinte años.
 - 1) Banca Comercial.- Se mantuvo el mismo modelo y solo hubo algunos cambios para flexibilizar la entrada y la operación: bancos de nicho, regulación diferenciada y corresponsales.
 - 2) Mercado de Valores.- Movimiento hacia mayor protección al inversionista que culminó con la nueva Ley. La innovación más relevante en cuanto a instrumentos de deuda fueron CKD's y Fibras.



FUNDEF

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

- 3) Intermediarios Financieros no Bancarios.- Movimiento pendular de la regulación para los que no captan y falta de definición y apego a un modelo de desarrollo para los que si captan.
- 4) Inversionistas Institucionales.- Evolución de los administradores de activos para lograr una gestión más eficiente, más segura y más alineada con el objetivo de cada uno.
- 5) Otros.- Se puso énfasis en mejorar el marco legal para fortalecer derechos de acreedores con la Ley de Concursos Mercantiles y las Reformas de Garantías.
- 6) Visión de la Autoridad.- Hay una visión de continuidad en el modelo regulatorio. Dicha visión no ha buscado fomentar la innovación y ha sido más bien prudente en sus regulaciones. Es decir, se ha privilegiado la combinación de solvencia y control sobre profundización e innovación. Un buen ejemplo de lo anterior es la Ley Fintech.

III.- Consideraciones Generales

- La agenda debe buscar una mayor profundización financiera y una mayor inclusión. Este objetivo es compatible con un desarrollo económico con crecimiento incluyente.
- Las políticas públicas de profundización y de inclusión no son equivalentes. La primera es una métrica de volumen de intermediación y la segunda es una métrica de penetración de mercado.
- En lo que se refiere a profundización se tiene que pensar con igual importancia en ahorro y en financiamiento. El segundo sin el primero es una política pública incompleta que puede generar vulnerabilidades a la economía.
- En la parte de inclusión se tiene que pensar en como se promueve la dinámica a nivel de personas con productos y a precios adecuados.
- Por ejemplo, respecto del precio del crédito lo que es importante entender es que el nivel de la tasa de interés está en función del riesgo. Es una realidad que a mayor riesgo se requiere de mayor tasa. Si se rompe con la relación anterior se frenará la inclusión.

- Por lo tanto, una de las decisiones fundamentales será definir el balance entre riesgo-inclusión-tasa.
- Todo lo anterior se debe hacer en un entorno que preserve un bien público que es la solvencia del Sistema. No se debe generar un quebranto financiero con costo fiscal.
- Es adecuado que se revise el balance actual en el que se ha privilegiado mucho la solvencia sobre el desarrollo del Sistema.
- Las propuestas que se presentan en la siguiente sección tienen como premisa lo siguiente:
 - ✓ Buscar un apoyo a la actividad económica.
 - ✓ Tener un Sistema más incluyente.
 - ✓ Construir sobre la arquitectura actual de Sistema más que una refundación.
 - ✓ Hay que potenciar el desarrollo considerando a la innovación como algo importante.

IV.- Temas Específicos de la Agenda

- En esta sección se presentan la serie de propuestas específicas para potenciar el desarrollo del Sistema Financiero.
- Están agrupadas en cinco temas de tipo transversal, ocho por intermediario y dos de estructura.
- Se definió la siguiente restricción al alcance del trabajo: todas las propuestas y su implementación están dentro del ámbito de la Autoridad Financiera entendido éste como el de la aplicación de las leyes financieras, su regulación secundaria y sus facultades legales.
- Sin embargo, se identificaron tres temas que salen del ámbito del Sector Financiero y que si tiene implicaciones en éste.
- Los tres temas son: estado de derecho, facilidad para hacer negocios e informalidad.

- Sobre el estado de derecho es un hecho que es una debilidad de la economía de México. En relación con el sector financiero la reforma que es muy importante impulsar es que entren en operación los tribunales mercantiles especializados.
- La agenda para facilitar negocios se debe volver una prioridad de esta Administración. Si se crean las condiciones adecuadas para el emprendedurismo se tendrá una mayor dinámica en la economía y en el sector financiero.
- Sobre la informalidad es importante hacer un planteamiento conceptual. Se argumenta que hay tres tipos de informalidad: fiscal, financiera y económica.
- Un objetivo de este trabajo es proponer una agenda de desarrollo incluyente del Sistema Financiero lo que quiere decir que se debe combatir la informalidad financiera con una mayor inclusión.
- La Autoridad Financiera se debe oponer a usar al Sistema Financiero para combatir la informalidad fiscal y la económica. Esto sería regresivo en términos de inclusión.

1.- Mercado de Ahorro.

- Tener una base de ahorro interno que crezca es fundamental para tener una profundización financiera sólida.
- El ahorro interno hoy es 31% del ahorro financiero total y es riesgoso depender más del ahorro externo.
- De acuerdo con la ENIF 2018 el porcentaje de la población con un producto de ahorro es del 47%.

El reto en este Mercado está en crecer el ahorro interno y la inclusión.

- Para lo primero hay que aumentar el ahorro forzoso, en la parte de ahorro voluntario eliminar los desincentivos (retención a intereses) y diseñar una política de promoción al ahorro de largo plazo.
- Para lo segundo hay que enfocarse en una estrategia cuyo punto de partida sea un análisis que permita entender cómo ahorra la gente en el sector informal y sus necesidades para que migren a la formalidad.

2.- Medios de Pago, Desarrollo Tecnológico e Inclusión.

- La tecnología está cambiando la manera en que se ofrecen los servicios financieros en el Mundo.
- La tecnología es la fuente principal de innovación y de competitividad que les permite a las instituciones financieras mantener una operatividad razonable a costos adecuados.
- El gran reto de la agenda está en :
 - ✓ Entender lo que esta pasando en el sector financiero por la tecnología.
 - ✓ Tener una buena comprensión de en que segmentos la restricción regional en la operación sigue siendo valida y en cuales no.
 - ✓ Actualizar el marco legal para posicionar a nuestro Sistema como uno competitivo.

3.- Mercado de Crédito.

- En el mercado de financiamiento el reto es continuar creciendo en profundización pero también en inclusión.
- En la parte de inclusión hay que diseñar estrategias para personas físicas y MIPYMES no incluidas. Los lineamientos deben ser similares a los que se definieron para el caso de ahorro con tres acciones: entendimiento de problemática, identificación de la población objetivo y soluciones.
- Para profundizar el mercado de crédito el reto está en:
 - ✓ Continuar creciendo a un ritmo de entre 2 y 3 veces el crecimiento real del PIB para lograr una dinámica de largo plazo sin generar un problema.
 - ✓ Tener una estrategia de identificación de grandes proyectos de infraestructura que cumplan con la característica de ser autofinanciables con sus propios flujos.
 - ✓ Mejorar los programas de garantías de la banca de desarrollo y diseñar nuevos esquemas en segmentos donde existan fallas de mercado que se identifiquen como relevantes.

4.- Mercado de Seguros.

- La inclusión en el área de seguros es la menor de los tres grandes mercados financieros y muy heterogénea entre los productos específicos.
- Es un hecho que se debe entender cómo cada seguro cubre necesidades específicas y por lo tanto no es un producto homogéneo.
- Se propone focalizar la estrategia de inclusión en dos productos: vida y auto.
- Sobre el producto de auto es muy importante que el Gobierno evalúe y, en su caso, promueva el marco legal para hacer obligatorio el seguro de responsabilidad civil.
- Para el caso de vida se propone una estrategia para ligarlo a los clientes con productos de ahorro en los bancos utilizando el canal de banca-seguros.



FUNDEF

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

5.- Competencia.

- El punto de partida es entender que la industria de Servicios Financieros en el Mundo está concentrada. Justificaciones hay muchas pero la existencia de economías a escala es una de las más relevantes.
- Lo que se observa en México es un reflejo de la realidad anterior.
- Se propone una estrategia selectiva para ir evolucionando en la regulación financiera, nivelando la cancha y fomentando la competencia en aspectos específicos:
 - 1) Evaluar todas las regulaciones financieras por su impacto en competencia. Si generan efectos regresivos tener mecanismos para acotarlas.
 - 2) En el sector de seguros evaluar en que condiciones se podría promover la movilidad de clientes.
 - 3) En el ámbito del mercado de valores fomentar que las cuentas de intermediación bursátil se vuelvan una alternativa de ahorro para más personas.

6.- Sector Bancos.

- Por tener la red de sucursales y la base de clientes más amplia es que el sector bancario debe ser el pivote para aumentar la profundización y la inclusión financiera.
- En el sector bancario se debe promover una agenda de eficiencia regulatoria integrada por los siguientes elementos:
 - 1) Revisar el balance entre solvencia y profundización.
 - 2) Revisión de la regulación en aquellos puntos en los que es más estricta que las mejores práctica internacionales. Dos ejemplos son capital y provisiones.
 - 3) Diseñar regulación diferenciada a partir de categorizaciones por tamaño de activos como sucede en Estados Unidos. Dos ejemplos son capital por riesgo operativo y coeficiente de liquidez.
 - 4) Evaluar los esquemas de otorgamiento de crédito de acuerdo con teorías de reputación y colateral:
 - 4.1) En crédito empresarial el que empresas fracasen no debe ser de manera indefinida causal de exclusión del mercado de crédito en el futuro.
 - 4.2) El colateral no puede ser una barrera al crecimiento de las empresas.

7.- Sector Banca de Desarrollo.

- Es muy importante tener una visión adecuada respecto de la función de este intermediario: la relación de la banca de desarrollo con el resto de los intermediarios financieros debe mantenerse como una de “cooperación”.
- El equilibrio anterior refleja una buena política pública. Mantenerlo no quiere decir que no se puedan hacer mejoras operativas como:
 - ✓ Revisar los programas de garantías.
 - ✓ Evaluar una nueva política pública de tolerancia al riesgo.
 - ✓ Definir claramente niveles de pérdida que sean costo fiscal y asignar recursos para hacer frente a éstas.



FUNDEF

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

8.- Grupos Financieros.

- Es la figura a través de la cual se opera el modelo de banca universal en México.
- El modelo Mexicano es bastante restrictivo en cuanto a inversiones de control, otras inversiones y distribución de pérdidas.
- Hoy la regulación tiene un problema ya que no hay la obligación de organizarse como Grupo Financiero.
- Hay que hacer una evaluación de costos y beneficios del esquema actual y entender que camino se debe seguir en cuanto a nuestro modelo de banca universal para hacerlo más competitivo.

9.- Intermediarios no Bancarios.

- Es un sector que es pequeño en términos relativos pero que atiende a una amplia base de clientes.
- Es indispensable una definición clara de política pública de regulación y de desarrollo del sector.
- El objetivo debe ser volverlo más relevante y que sea una alternativa para los clientes del Sistema Financiero.
- En FUNDEF pensamos que respecto de los intermediarios que prestan y no captan se debe favorecer la desregulación en el entendido de que van a quebrar algunos.
- Respecto de los que captan hay que repensar el modelo legal, la regulación prudencial y que se aplique la Ley.
- Las estrategias anteriores se deben instrumentar en conjunto con políticas públicas de banca de desarrollo para impulsar el crecimiento de este segmento de mercado.

10.- Mercado de Valores.

- La premisa es que una economía con el nivel de desarrollo de nuestro país debe tener Mercados de Valores y de Derivados de mayor tamaño.
- La Ley del Mercado de Valores de 2005 tiene trece años. Se sugiere hacer una revisión del marco legal para identificar si sigue siendo adecuado.
- El Gobierno debe impulsar el desarrollo del Mercado definiendo un responsable de su relanzamiento con el siguiente objetivo claro:
 - ✓ Aumentar el número de empresas que cotizan acciones en Bolsa.
- Además, hay temas que se identifican como que generan costos y distorsiones que son:
 - ✓ Regulación de prácticas de venta que esta empujando a imponer a los inversionistas portafolios de inversión con poco riesgo.
 - ✓ Regulación del mercado de préstamo de valores.
 - ✓ Desarrollo del mercado estandarizado de derivados.

11.- Inversionistas Institucionales: Afores y Fondos.

- El sector de Afores tiene muchas restricciones a la entrada, regulatorias y a la movilidad.
- La regulación ha definido la estructura que hoy tiene este Mercado.
- Se debe hacer un planteamiento congruente estructura-regulación-competencia para desarrollo del sector.
- En lo que corresponde a Fondos de Inversión hay que:
 - ✓ Desarrollar el segmento de los administradores de activos independientes que son participantes muy relevantes en otros mercados.
 - ✓ Revisar su régimen fiscal de retención de ISR.

12.- Seguros.

- De manera similar a la banca el sector de seguros tiene capital suficiente pero hay que evaluar si su regulación prudencial es excesiva:
 - 1) Revisión de la regulación en aquellos puntos en los que es más estricta que las mejores prácticas internacionales.
 - 2) Evaluar si se debe permitir un modelo de regulación diferenciada al igual que se propuso para los bancos.
- Otra propuesta es entender porque México es un mercado subasegurado. Hay que identificar los productos y mercados que no se han desarrollado en México.
- Por ejemplo, es una realidad que en mercados desarrollados las aseguradoras son un inversionista institucional importante por el volumen de activos financieros que administran. En México no es así.

13.- Pensiones.

- El área de pensiones es de las más complejas y delicadas. Si no se administra de manera adecuada puede llevar a generar un problema fiscal y social en los próximos años.
- Se proponen una serie de acciones como:
 - 1) Hacer un inventario de todos los regímenes de pensiones en México.
 - 2) En aquellos regímenes en los que hay un desbalance actuarial relevante tratar de equilibrarlos. Esto es importante para Estados, Universidades y algunas pararestatales.
 - 3) Homologación de parámetros demográficos como la edad de jubilación.
 - 4) Aumentar la cuota de aportación en el régimen de pensiones del sector privado para llegar mínimo a un 14%.
 - 5) Promoción del ahorro voluntario de manera “semi-forzosa” a los trabajadores del sector privado que entraron al mercado laboral entre 1997 y 2010.
 - 6) Repensar al Infonavit dentro del régimen de pensiones privado y modificar el destino de su cuota para que el 3% se destine a la pensión.

14.- Diseño de la Autoridad Financiera.

- Las Autoridades Financieras (CNBV, CNSF, CONSAR y CONDUSEF) pasaron de ser instituciones públicas modernas a quedar rezagadas dentro de los órganos del Gobierno Federal de tipo técnico.
 - Hay que buscar fortalecerlas con:
 - ✓ Una estructura de gobierno más sólida.
 - ✓ Mandatos y responsabilidades más claros.
 - ✓ Plazos definidos.
 - ✓ Autonomía presupuestal.
 - La otra propuesta es hacer una evaluación de tiempos de procesos y trámites regulatorios en México comparándolos con los que se tienen en otros países para buscar promover una operación más eficiente que facilite por esta vía el desarrollo del Sistema.
-

15.- Integridad del Sistema.

- Hay dos temas que están relacionados con vulnerabilidades del Sistema Financiero que requieren de evaluación y que son:
 - 1) Cyber seguridad.
 - 2) Prevención de lavado de dinero.
- Es claro que deben establecerse regulaciones y controles que cumplan con estándares adecuados. Es muy importante blindar a nuestro Sistema desde el punto de vista de reputación y de seguridad.
- Sin embargo, hay que cuidar aspectos para no favorecer una mayor concentración de acuerdo a lo siguiente:
 - ✓ No blindar en exceso con más regulación de la necesaria. Esta estrategia no es libre de costo.
 - ✓ Cuidar la regresividad de una regulación excesiva hacia los participantes más pequeños.
 - ✓ No fomentar el “derisking”.

15.- Esquema conceptual de Propuestas.



Entendimiento de fenómenos relacionados con el Sistema Financiero

- Mortalidad de empresas MIPYME y su financiamiento alrededor del Mundo
- Entedimiento del fenómeno de no inclusión financiera para crédito, ahorro y seguros
- Entendimiento de necesidades para favorecer la inclusión
- Entendimiento de la Relación Inclusión-Riesgo-Tasa
- Entendimiento de la modernización tecnológica en la operatividad del Sistema Financiero y de las nuevas realidades como el desvanecimiento de barreras geográficas

Diseño de Programas de Gobierno

- Evaluación de los programas de Garantías de Crédito y propuestas para potenciar el esquema
- Estrategia de apoyo a gente sin historial crediticio
- Programas para facilitar otorgar menos colateral a empresas en crecimiento
- Instrumentar los Tribunales Mercantiles Especializados
- Potenciar la inclusión en seguros con esquemas de banca-seguros

Cambio al Marco Legal y/o a la Regulación

- Reforma para aumentar la cuota de aportación del Sistema de Pensiones Privado
- Revisión de la regulación prudencial por encima de Estándares Internacionales en Bancos y Seguros
- Esquema de regulación diferenciada para Bancos y Seguros
- Movilidad para clientes de Aseguradoras
- Evaluación de reglas regresivas en Competencia
- Desrregulación y mejoras en México para Prácticas de Ventas, Préstamo de Valores y Revisión LMV
- Cyberseguridad y PLD
- Propuesta de desarrollo del mercado de MEXDER

Políticas Públicas

- Política Pública de promoción del ahorro
- Visión de la Autoridad respecto de su Balance: Prudencia y Control vs. Profundización e Innovación
- Evaluación de la estructura, funcionamiento y procesos de las Comisiones Supervisoras
- Combate al Uso de Efectivo
- Definición de Programa de Desarrollo para Intermediarios no Bancarios



FUNDEF

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

V.- Conclusiones

- 1.- Se presentaron propuestas de temas en los que se tendría que trabajar en distintos ámbitos.
- 2.- Es importante resaltar que solo una parte de las propuestas tiene que ver con cambios a la regulación.
- 3.- Una buena parte de ellas requiere de entendimiento de fenómenos y/o de cambio o diseño de programas de Gobierno.
- 4.- El éxito en cuanto al desarrollo del sector hoy lo identificamos más en el segundo grupo de acciones que en el primero.
- 5.- Una buena agenda de desarrollo nos permitió plantear metas de profundización e inclusión para 2024 que son ambiciosas pero alcanzables.



F U N D E F

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.