

## La reforma de la Ley de Garantías Bancarias y el desarrollo de México

ROSA BARRÓN  
BLANDO

JAIME VELÁZQUEZ  
HERNÁNDEZ

RICARDO ZAMORA  
MESINAS\*

### ENTORNO POLÍTICO-ECONÓMICO ACTUAL EN MÉXICO

La falta de resultados del actual gobierno ha dado origen a un sentimiento generalizado de frustración y decepción. Mucho se ha debatido en todos los ámbitos acerca de las causas del estancamiento. Algunos culpan al poder legislativo de no aprobar las reformas propuestas al sector energético, al régimen fiscal, a la seguridad social o a las telecomunicaciones, por mencionar sólo algunas. Otros, principalmente los partidos de oposición, responsabilizan al gobierno federal de dicho *impasse*, arguyendo que dichas propuestas son perjudiciales para el país, lesionan su soberanía, significan dar un paso atrás a ciertas *conquistas* o no atienden necesidades sociales. A decir verdad, la mayoría apenas tiene una vaga idea acerca del contenido y el efecto de cualquier reforma, por lo que el público es presa fácil de las descalificaciones sin fundamento expresadas por los grupos de interés.

En la situación actual, la reforma de la Ley de Garantías Bancarias se presenta como una alternativa viable de aprobación, primero, por su efecto positivo en la economía y el nivel de vida de la población y, segundo, porque ante la menor presencia de grupos de interés habrá menores presiones políticas.

\* Asociada de AD Tec Gerencia de Construcción y Consultoría <rbarron@adtec.com.mx>, director de la Escuela de Economía de la Universidad Panamericana <jvelazhe@mx.up.mx>, y socio director de AD Tec Gerencia de Construcción y Consultoría <rzamora@adtec.com.mx>, respectivamente.

### Comparación entre las leyes de México y de otros países

En todos los países desarrollados el principio que subyace en un préstamo bancario es que si el deudor incumple el pago de intereses, el acreedor puede proceder de inmediato a controlar el activo colateral al préstamo. Una vez en posesión de esta garantía, se supone, el acreedor puede proceder a liquidarla para resarcir el monto de la deuda. En este razonamiento está implícito no sólo que el deudor está consciente del riesgo que contrae, sino que lo ejerce con libre arbitrio.

Las actuales leyes mexicanas de garantías bancarias, en contraste con las que imperan en el ámbito internacional, no permiten a los acreedores resarcir fácilmente sus pérdidas en caso de que los deudores incumplan con sus obligaciones financieras. El recurso de *amparo*, comúnmente utilizado en los últimos decenios por los deudores en casos de morosidad, casi siempre resulta en la promoción de un *juicio* en el que se debate la validez del derecho del acreedor a resarcirse de sus pérdidas mediante la *transferencia de dominio*, de manos del deudor al acreedor, del activo que funge como garantía. Aun cuando el juicio resulte en un fallo a favor del acreedor, el tiempo que transcurre entre la morosidad y la liquidación de las garantías genera altos costos. ¿Quién asume, por ejemplo, el riesgo de que dichas garantías pierdan valor durante el tiempo? No solamente el acreedor se enfrenta al riesgo de incumplimiento en el pago de los intereses o del capital, sino que ante el recobro de dicho crédito es posible que las garantías no cubran plenamente las deudas. Como resultado de esta serie de eventos, el riesgo de los préstamos se incrementa para los acreedores y con ello la tasa de interés. Aun con una competencia más vigorosa en el sector bancario<sup>1</sup> y de las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), los acreedores se muestran renuentes a prestar, y ello las lleva a aplicar un *premio al riesgo* que eleva las tasas de interés. La reforma de las actuales leyes sobre garantías bancarias resolvería en lo fundamental esta situación.

1. El índice de Herfindahl se calcula como la suma de los cuadrados del segmento de mercado que cada participante tiene en un sector industrial. Este índice mide la fuerza monopólica u oligopólica que se ejerce en el mercado. Por lo general, un índice de Herfindahl por arriba de 0.1800 indica que hay concentración de mercado; un valor de 1 implica la presencia de un monopolista en el sector. El valor de este índice para el sector bancario mexicano se calcula actualmente en 0.1609 (véase el anexo 1), que revela, en el mejor de los casos, una competencia limitada que puede favorecer la colusión entre los participantes. Esto último, sin embargo, puede resolverse con la evolución y la diversificación de las Sofoles y con la entrada de nuevos participantes bancarios, como se detalla más adelante.

Con base en lo anterior, se propone reformar la Ley de Garantías Bancarias. Esta modificación debería incluir básicamente el siguiente artículo:

Los acreedores podrán hacer efectivo el traslado hacia sí mismos del dominio de los activos establecidos por los deudores como garantías de los préstamos, sin recurso de amparo por parte de los deudores ni necesidad de resolución judicial alguna, una vez que el deudor haya incumplido en el pago de sus intereses al acreedor por más de 60 días calendario a la fecha de vencimiento establecido, previo aviso por escrito y con acuse de recibo al deudor, por parte del acreedor, con al menos 30 días de anticipación al traslado de dominio.

Cabe resaltar que la nueva ley entraría en vigor a partir del momento de su aprobación, y no se aplicaría de manera retroactiva a los créditos preexistentes con el fin de minimizar la oposición política que pudiera despertar esta reforma. A decir de los nuevos políticos mexicanos, "se corrige el rumbo, aunque no la problemática con lo ya prestado".

### EFFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA REFORMA

En *The Force of Finance*, Reuven Brenner plantea el grave obstáculo que la carencia de un mercado líquido, competitivo y accesible al crédito impone al desarrollo económico de países como México.<sup>2</sup> Siguiendo el pensamiento de Brenner, es posible citar varios beneficios prácticamente inmediatos que se pueden esperar de una reforma de la Ley de Garantías Bancarias en México:

a) *Crecimiento económico*. Al reducirse el riesgo de incumplimiento, la tasa de interés deberá disminuir. Lo anterior permitiría que un mayor número de individuos pudiera adquirir a crédito un bien inmueble o un bien duradero con menores pagos mensuales. La actividad productiva del país se incrementaría, al estimularse la demanda de bienes duraderos y de capital. Esta interrelación se manifiesta en un ejemplo:

En la actualidad una casa de interés social de tipo económico cuesta unos 150 000 pesos<sup>3</sup> y la tasa de interés efectiva para créditos hipotecarios a 30 años es de aproximadamente 14% anual, que equivale a una tasa de 1.1% mensual, por lo que el pago hipotético de un préstamo sería de 1 680 pesos mensuales (véase el cuadro 1). Si se considera que la porción

2. Reuven Brenner, *The Force of Finance*, Tenere LLC, 2001, pp. 33-58.

3. Con base en los precios promedio de vivienda económica establecidos por el Infonavit.



del ingreso que una familia de bajos ingresos puede asignar al pago de su vivienda es del orden de 40%, entonces los ingresos familiares mensuales para adquirir una vivienda serían de 4 200 pesos. Después de la reforma de las garantías bancarias se esperaría que la tasa se redujera a 10,3% anual o aproximadamente 0,82% mensual.<sup>4</sup> Con ello, el pago hipotético de un préstamo bajaría a 1 299 pesos, es decir, 22,7% menos. Así, los ingresos familiares mínimos para calificar para un préstamo hipotecario bajarían a 3 247 pesos, lo que representa un incremento de la demanda potencial de vivienda de 2,4 millones de casas.<sup>5</sup> Los demás sectores productivos de bienes de consumo duradero y el resto del mercado inmobiliario registrarían un incremento similar en su demanda. Al tener que incrementar su producción, la compra de bienes intermedios (insumos) de otras industrias se reanimaría, con la consiguiente contratación de trabajadores. De darse el incremento de 2,4 millones en la demanda de vivienda, se crearían al menos 2,3 millones de empleos directos.<sup>6</sup>

Esto sí reduciría el desempleo, porque al darle poder adquisitivo a una mayor proporción de la población se incrementa el consumo y se genera un efecto multiplicador. En este sentido, el PIB podría mostrar un crecimiento adicional significativo en el corto plazo.<sup>7</sup>

4. Véase el cálculo en el anexo 2.

5. Calculado con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), tercer trimestre de 2002, véase el cuadro 2.

6. Corporación Gea, una de las empresas más importantes en la construcción de viviendas de interés social, tiene 3 400 empleos en nómina y 25 000 empleos eventuales de obra, y tiene capacidad para desarrollar su plan de 30 000 viviendas anuales para 2004. Si se extiende esta relación al resto del sector, podría estimarse, grosso modo, que para construir 2,4 millones adicionales de viviendas, se requerirían unos 2,3 millones de nuevos empleos.

7. Se esperaba que el incremento del consumo y la inversión genere un efecto multiplicador en el PIB. Igualmente, se anticipaba que este aumento del gasto agregado no genere presiones sobre los precios, puesto que al haber desempleo es posible incrementar la oferta agregada sin provocar mayores presiones sobre los precios. Aunque la estimación de este efecto rebota el interés de esta nota, cabe mencionar el estudio de Arany Mujilbauer (co. op.), quienes en su análisis de Sudáfrica (una economía muy parecida a la mexicana en las condiciones de mercado de vivienda desde los noventa) determinan que el efecto de un cambio en la prime rate real de un punto porcentual sobre el crecimiento real es de -0,318. En otras palabras, una reducción de cinco puntos porcentuales en las tasas de interés (de 15 a 10 por ciento, por ejemplo) estimularía un crecimiento adicional del PIB real de aproximadamente 1,6% (véase el anexo 2).

## C U A D R O

MÉXICO: PRECIOS PROMEDIO DE LA VIVIENDA ECONÓMICA TRADICIONAL POR ESTADO (MILES DE PESOS)

	Precio autorizado	Precio final de venta	Área de construcción (m <sup>2</sup> )
Aguascalientes	155	218	56,10
Baja California	265	222	45,90
Baja California sur	199	187	49,73
Campeche	203	154	44,70
Chiapas	203	186	53,40
Chihuahua	210	213	48,98
Coahuila	210	202	54,28
Colima	185	212	55,61
Distrito Federal	394	381	58,24
Durango	181	189	48,94
Guamajuato	300	231	60,41
Guerrero	190	302	67,86
Hidalgo	215	228	57,51
Jalisco	254	258	55,24
Estado de México	312	251	54,35
Michoacán	225	228	52,54
Morelos	306	223	61,91
Nayarit	217	256	50,85
Nuevo León	302	258	58,98
Oaxaca	282	217	50,43
Puebla	225	232	63,45
Quintana Roo	246	241	57,26
Quintana Roo	247	236	53,92
San Luis Potosí	252	208	57,44
Sinaloa	162	183	43,24
Sonora	215	211	54,01
Tlaxcala	-	220	54,21
Tamaulipas	229	197	49,44
Tabasco	-	188	57,32
Veracruz	-	206	52,87
Yucatán	154	272	89,57
Zacatecas	-	207	54,03
Promedio nacional	205	225	55,48

Fuente: Infonovot.

## C U A D R O

MÉXICO: INGRESO CORRIENTE MONETARIO DE LOS HOGARES POR DECIL 2002 (PESOS)

Decil	Ingreso monetario promedio mensual por hogar (pesos)
I	790
II	1 676
III	2 423
IV	3 116
V	3 923
VI	4 881
VII	6 110
VIII	7 900
IX	11 181
X	24 795

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, tercer trimestre de 2002.

b) *Estímulo a la innovación y aumento de la competencia en todos los sectores económicos nacionales.*

c) *Aumento en la formalidad y espíritu de cumplimiento de trabajadores y empresarios mexicanos.* La firma de un contrato de préstamo es una acción que cualquier deudor ejerce de manera voluntaria. Cada deudor potencial está en plena libertad de contratar, con conocimiento de los términos y las condiciones establecidos en el acuerdo. Entre ellos estaría que las garantías o prendas colaterales al préstamo sean fácilmente ejercibles en el marco de la reforma propuesta. Ya que el deudor podría perder el activo garante del préstamo en caso de incumplimiento, tiene grandes incentivos para trabajar con ahínco y mantener su ingreso personal o incrementar el de su empresa, según sea el caso, con el fin de pagar la obligación contraída. En términos microeconómicos, se reduce el riesgo moral (*moral hazard*) cuando el deudor tiene razones para cumplir con las condiciones de la deuda contraída, so pena de perder sus garantías.

d) Brenner refiere cómo las sociedades con un mercado de préstamos muy desarrollado muestran mayor responsabilidad ante las obligaciones sociales de trabajo y de negocios en general.<sup>8</sup> Podría incluso afirmarse que la adopción de préstamos por el grueso de la población cambiaría el patrón de dispendio y ahorro de los mexicanos, favoreciendo este último y sus consecuentes beneficios para la economía. ¿Los mexicanos se desenvuelven en una cultura de *no pago* o simplemente responden a los escasos incentivos provocados por el pobre marco jurídico?

e) *Reforzamiento de la democracia.* Debido a que no hay un mercado amplio de préstamos, buena parte de la población recurre a otras fuentes de financiamiento, principalmente fondos públicos, subsidios, apoyos o programas especiales de fomento. Esto restringe en gran medida la libertad de acción de los agentes al comprometerse con las entidades que proveen los fondos. Otras instituciones se han constituido como fuentes informales de financiamiento, como los grupos religiosos o las organizaciones no gubernamentales, que mediante el control de recursos financieros también aumentan su esfera de influencia. Un ejemplo recurrente son los hospitales, dispensarios o escuelas construidos por grupos religiosos en regiones poco desarrolladas, en las que los habitantes se ven comprometidos a seguir la ideología que pregona la organización. Estas prácticas se reducirían con un mercado vigoroso de crédito. Siguiendo el razonamiento de Amartya Sen, premio Nobel de economía, el poder que emana de ciertas organizaciones (llámense gobiernos federales y locales o cualquier otra entidad financiera con agenda política),

puede minar la capacidad de elección del individuo en los ámbitos de la economía y la política, y a la larga obstaculizar el desarrollo de la nación mediante una asignación de recursos que no siempre es la más eficiente.<sup>9</sup>

f) *Menor propensión del gobierno federal a incurrir en déficit.* Es sabido el *desplazamiento* que provoca el déficit público en el gasto privado. En la medida que el sector público presenta una mayor demanda de fondos, con un menor riesgo de incumplimiento, los intermediarios financieros canalizan menores recursos al sector privado. No sólo aquel compete de manera desigual por mayores fondos, sino que hace que las tasas de interés tiendan a mantenerse relativamente altas. Asimismo, los persistentes déficit públicos pueden inhibir el gasto privado por las mayores tasas de interés, producto de la mayor oferta de deuda gubernamental.

Con la reforma propuesta, las entidades financieras tendrían alicientes para canalizar más fondos a otros sectores productivos, al tener una disminución drástica del riesgo de su cartera. De manera simultánea, el incremento del número de instituciones proveedoras de crédito contribuiría a que las tasas de interés se redujeran de manera paulatina, lo que a su vez tendería a ajustar el riesgo de cada crédito en función del riesgo sectorial y el plazo respectivo. Al aumentar en términos relativos el rendimiento de los proyectos privados (dado el menor riesgo de incumplimiento), el sector público procuraría el equilibrio presupuestario, al reducirse sus posibilidades de financiamiento. La balanza tendería a favorecer cada vez menos la *indiciplina* fiscal.

g) *Mayor competencia en el sector bancario.* La ausencia de garantías reales desalienta el ingreso de nuevos participantes al sector bancario. En México éste obtiene buena parte de sus ganancias de las comisiones por servicios no directamente relacionados con el préstamo de dinero y, más aún, del fondo al gobierno federal y los ingresos provenientes de los pagarés del rescate bancario. Sin embargo, este proceder no parece sustentable en el largo plazo, pues hay un límite al valor económico derivado del cobro de servicios bancarios en una economía sin crecimiento significativo. La función básica de la banca es captar recursos y proveer crédito a proyectos rentables y productivos. La paradoja de que los bancos puedan ser rentables sin prestar al sector privado se debe, en buena

8. R. Roubin Brenner, *op. cit.*

9. Amartya Sen plantea la libertad económica como la capacidad de los ciudadanos de comerciar libremente, como consumidores o como productores. Toda economía planificada centralmente o en un régimen pseudocapitalista manejado por una minoría burocrática de monopolistas, inhibe la libertad del individuo para escoger a quién comprarle en condiciones más competitivas, limita las posibilidades de los mercados, ensucia el intercambio y reduce el bienestar económico. Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, 1998, pp. 13-25.





parte, a que la banca privada está considerada en el presupuesto público, lo que la hace rentable. El círculo vicioso es éste: por un lado el sector público asume como deuda la capitalización bancaria y, por otro, debe reducir las posibilidades de crédito al sector privado para hacer sustentable el presupuesto público. La falta de una ley clara y definitiva sobre el ejercicio de las garantías bancarias puede favorecer la salida de algunos de los participantes actuales del sector bancario.<sup>10</sup> La aprobación de la reforma a la Ley de Garantías Bancarias mandaría una señal clara a todos los competidores. Además de anticiparse un gran crecimiento en el mercado de crédito mexicano, el estado de derecho se fortalecería al reducirse el riesgo país, lo que debe traducirse en mayor inversión extranjera directa.

h) *Incremento de la captación de impuestos a partir de la integración de los ingresos del sector informal a la base gravable.* Por la naturaleza de sus actividades, los individuos que laboran en la economía informal no pagan impuestos ni tienen forma de comprobar sus ingresos. Lo anterior, aunado a los excesivos requerimientos y el tiempo para obtener un crédito bancario, propicia que la población informal se financie con prestamistas igualmente informales, quienes cobran tasas de interés muy altas. No obstante, si el costo anual del dinero (tasa de interés) baja a niveles cercanos o por debajo de un

10. Según declaraciones realizadas a uno de los autores por parte del director de uno de los bancos estadounidenses más grandes del mundo, la institución ha reducido gradualmente sus posiciones en México. De acuerdo con la información provista, la falta de legislación adecuada y de oportunidades de crecimiento en la banca al menudero dejan al negocio bancario en situación poco estable.

solo dígito y el acceso a los créditos se facilita por medio de la reforma propuesta, parte de esta población informal se enfrentará a una permuta económica: permanecer en la economía informal sin pagar impuestos, pero pagando intereses exorbitantes, o bien ingresar a la economía formal pagando impuestos, pero accediendo a créditos con intereses razonables. Si las tasas gravables sobre ingresos per cápita son bajas, puede esperarse que la decisión sea favorable para la hacienda del país. Rusia, por ejemplo, ha tenido gran éxito con su política de bajar la tasa marginal del impuesto sobre la renta a 13% para la población de bajos ingresos, al tiempo que los bancos han abierto sus puertas a todos los consumidores en busca de crédito. Lo anterior ha resultado en millones de rusos pidiendo a sus empleadores que informen sus ingresos completos, para mostrarlos a los bancos y así tener acceso a hipotecas, tarjetas de crédito o préstamos para automóviles.<sup>11</sup>

#### GRUPOS OPOSITORES A LA REFORMA

Es casi obvio que los miembros de los partidos políticos se percatan de la urgencia de reformar la ley de garantías. Sin embargo, el voto en el Congreso sigue siendo desfavorable. Lo anterior puede explicarse por dos razones principales:

a) La defensa de intereses partidistas en el corto y mediano plazo. La posibilidad de que las reformas originen una pronta y notable mejora en la calidad de vida de la mayoría de la población alienta a los partidos opositores a rechazarlas en las cámaras. Parten de la premisa de que los ciudadanos adjudicarían al gobierno federal el éxito económico resultante de las reformas y ello haría perder terreno a los partidos opositores. Este dilema es difícil de resolver en un régimen bicameral y por ello muchos expertos recomiendan cambiar al sistema parlamentario.<sup>12</sup> Por su naturaleza, este último facilita la aprobación de propuestas emanadas del poder ejecutivo.

11. *Rosiness Week*, 7 de junio de 2004, pp. 54-58, 180. De manera concurrente a la reforma bancaria rusa, el primer ministro de ese país, Vladimir Putin, también ha logrado que se aprueben las reformas que certifican la propiedad privada de la tierra, tema clave li gado al desarrollo del mercado de préstamos con garantías bancarias olo otras, como se menciona más adelante. Como resultado, el crecimiento anual real del Pib de Rusia de 2000 a 2003 fue de 6.8 por ciento.

12. Este régimen consiste en la elección popular de los miembros del parlamento, equivalente a las cámaras que conforman el poder legislativo en México. El parlamento selecciona por mayoría de votos al primer ministro; de esta manera, se facilita el proceso de reformas legislativas, porque al contar con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento, se conciben las iniciativas de éste con la respuesta de sus miembros. Una alternativa del sistema parlamentario sería la posibilidad de recoger a diputados y senadores. De esta manera, ellos se verían afectados por sus decisiones en el mediano y largo plazos, pues aún podrían encontrarse en funciones, por lo que se verían alentados a tomar decisiones que beneficien al país en un mayor plazo.

b) *Argumentos de defensa a los sectores más desprotegidos:*

1) Algunos partidos señalan que la Ley de Garantías Bancarias ayuda a que los bancos, "propiedad de individuos inescrupulosos que se hacen ricos mediante la usura, despojen de sus escasos bienes a la clase trabajadora".

A este respecto, hay pruebas de que en la actualidad, sin reforma a la Ley de Garantías Bancarias, la clase trabajadora sufre despojo de su patrimonio a manos de instituciones informales de crédito que cobran intereses exorbitantes, aunque son las únicas a las que puede recurrir la mayoría de la población, por las difíciles condiciones establecidas por la banca para otorgar un crédito. Por otro lado, es importante considerar que, una vez efectuada la reforma, cada individuo, con plena conciencia de las posibles consecuencias, decidirá si toma o no un crédito y se enfrenta al mayor riesgo de pérdida del activo, a cambio de incrementar su patrimonio rápidamente pagando intereses menores que los actuales. Por ello, el concepto de no retroactividad es importante en esta propuesta de reforma. De hecho, esta permuta riesgo-rendimiento, en la forma de "posibilidad de pérdida del activo frente a un rápido crecimiento individual", constituye la base del capitalismo.

2) Otro argumento es que "no existe garantía de que los bancos reducirán la tasa activa de los créditos". Es decir, a pesar de que la reforma reduzca el riesgo de los créditos, "los bancos pueden aprovecharse del oligopolio que impera para mantener altas las tasas de interés activas y seguir beneficiándose de los amplios márgenes".

Para analizar este argumento, es necesario partir de un principio económico fundamental. Un factor que contribuye a los altos precios de los bienes de un mercado es que prevalezcan monopolios u oligopolios en el sector productivo. En el sector financiero, el bien que se oferta y demanda son los fondos prestables y su precio es la tasa de interés. La reforma de las garantías bancarias reduciría el riesgo y en consecuencia el premio que se cobra en la tasa de interés. Lo anterior haría crecer el volumen de créditos en la economía mexicana, lo que estimularía la entrada de instituciones internacionales en el sector bancario mexicano. La mayor competencia haría más costoso a los competidores mantener sus precios altos, por lo que difícilmente podrían mantener los mismos márgenes.

#### EVOLUCIÓN DE LA REFORMA

**H**ubo intensos esfuerzos del poder ejecutivo para obtener la aprobación legislativa de esta reforma en la primera mitad de 2003. No obstante, debido a los conflictos de interés mencionados, sobre todo de algunos miembros del poder legislativo, la reforma aprobada finalmente no llegó a

cumplir el objetivo clave de otorgar control completo de la garantía al acreedor.

Cabe reconocer que entre los beneficios de la iniciativa aprobada destaca la obligación que hoy tienen las instituciones financieras de dar mayor claridad en la información presentada a los deudores potenciales, por medio de la publicación amplia de los términos del crédito antes de que el deudor firme un contrato de deuda.

En una situación en que los acreedores no obtienen el control del bien en garantía, éstos pueden anticipar, con justificada razón, que los deudores tienen espacio institucional para incumplir sus deudas; en consecuencia desearán evitar este riesgo y prestarán menos. Si bien el buró de crédito reduce el riesgo de seleccionar malos créditos, el entorno institucional invita a los deudores (aun a los buenos) a cometer *daño moral*.<sup>13</sup>

#### ALTERNATIVAS PARA PROMOVER LA APROBACIÓN DE LA REFORMA

**U**n factor determinante del fracaso de la aprobación de la reforma en el Congreso de la Unión fue la escasa y poco eficaz comunicación social. El primer paso para lograr que dicha ley se apruebe es darla a conocer ampliamente para ganar el respaldo de la población y ejercer presión sobre el Congreso. Para lograr esta percepción favorable es importante analizar el funcionamiento de la retórica política, para ver cómo la propuesta podría adaptarse a ella.

13. Los mercados financieros están plagados de problemas de información. Los intermediarios financieros existen, de hecho, sólo porque acreedores y deudores no pueden resolver fácilmente alguna transacción directa entre ellos, tanto por falta de información como por los costos de transacción en que deberían incurrir para hacer fluir los fondos. Toda legislación bancaria debería ayudar a resolver los dos principales problemas derivados de la información asimétrica: 1) el *daño moral*, que es el riesgo de que una de las partes (el agente), después de firmar un contrato, incurra en actividades que lesionan el interés de la otra parte (el principal), y 2) la selección adversa, que es el riesgo de que el principal (o que envía el contrato) seleccione al agente equivocado (adverso) entre el grupo de irreconocibles buenos y malos candidatos. Akerlof fue el primero en estudiar cómo los mercados pueden dejar de funcionar eficientemente por problemas de información. Su famoso ejemplo se refiere al problema de selección adversa en el mercado de coches usados, donde los vendedores no revelan toda la información necesaria, y donde los compradores no están dispuestos a pagar los precios ofrecidos, principalmente porque no pueden distinguir entre un buen coche (un *peach*) o una "chatarra" (un *lemon*). Al anticipar que el coche que adquiere es muy probablemente un *lemon*, el mercado no funciona adecuadamente: se limita la existencia de *peaches* y se plaga de *lemons*. Esto reduce el bienestar porque los precios no reflejan adecuadamente el valor de los autos y deja a los vendedores de *peaches* inconformes por no poder vender sus autos fácilmente, y a los compradores de *lemons* también, porque tarde o temprano se dan cuenta de que el auto que adquieren no vale lo que se paga por él. George Akerlof, "The Market for 'Lemons': Quality, Uncertainty, and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 84, 1970, pp. 488-500.



En general, todos los planteamientos formulados en el ámbito político apelan al *sensu común*, pero casi nunca a la viabilidad económica. Nadie duda del beneficio de que "todos tengamos acceso a agua potable" o de que "todos tengamos un trabajo digno y seguro". La retórica política se concentra en el *primer nivel* de conclusión del pensamiento lógico.<sup>14</sup> El análisis *no lineal*, en contraste, es el que permite concluir que no dar garantías efectivas al acreedor equivale a sugerirle que preste con la disposición de perder los recursos confiados por los ahorradores. Darle garantías al acreedor es un mecanismo que protege asimismo al deudor, pues amplía sus opciones de crédito a tasas de interés competitivas. En compensación, sin embargo, el deudor debe asumir el riesgo de perder el colateral o la garantía en caso de incumplimiento. La *no linealidad* de este razonamiento dificulta que la población tenga una percepción favorable al respecto.

Para *popularizar* este tipo de análisis se requiere un programa de comunicación social eficaz, intenso, constituido por conceptos sencillos tipo premisas-conclusión. El objetivo principal sería eliminar en la población el concepto de que esta reforma "defiende a los bancos" y que por tanto amerita ser "dulcificada".

La repetición, simplicidad y estímulo a la mayoría ciudadana para llegar a conclusiones favorables son los puntos clave de esta campaña, que no obvia la necesidad de cabildeo con los grupos legislativos, quienes en su momento pueden ser presionados por la ciudadanía, ya convencida de las bondades de la reforma.

#### ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DE LA REFORMA

La propuesta de reforma se refuerza por medio de:

a) El reconocimiento, y en consecuencia el ajuste de los ordenamientos correspondientes en otros códigos legales pertinentes de México, de que el proceso de traslado de dominio de bienes adjudicados a los acreedores debe ser rápido e incuestionable. Este aspecto debe incluirse, en términos del derecho contractual vigente, en el contrato de préstamo como una cesión de dominio contingente desde el momento en que el deudor contrae la obligación del préstamo. El gremio notarial y las autoridades judiciales deben, por ello, participar en la redacción de la reforma de la ley.

b) Una campaña de escrituración. Hernando de Soto postula que el secreto del desarrollo económico de las naciones es otorgar en documentos a cada ciudadano el derecho de propiedad sobre la tierra que ocupa, en especial en los asentamientos irregulares alrededor de las ciudades de los países en desarrollo.<sup>15</sup>


De Soto plantea que el capital se forma cuando la ciudadanía ingresa en la economía formal al reconocerse el derecho básico de propiedad de la tierra que ocupa, sin perjuicio de que posiblemente el gobierno federal cobre un precio (aun de talla nominal), sobre la cesión de la tierra al ciudadano. Esto es incluso aplicable en casos de evacuación de la propiedad privada y posterior reasentamiento planeado del grupo evacuado en terrenos federales designados para ello, pagaderos posiblemente en plazos, a precios simbólicos. La formación virtuosa y explosiva de capital se da debido a que el derecho de propiedad autentificado por el otorgamiento de escrituras a la mayoría de la población es un factor determinante para impulsar el uso del crédito en México, porque la propiedad de bienes inmobiliarios constituye uno de los mejores colaterales para el otorgamiento de préstamos.

#### CONCLUSIONES

Contrario a lo que podía pensarse, la reforma de la Ley de Garantías Bancarias resultaría en una significativa mejora del nivel de vida de la población en general, y no sólo de los propietarios de las instituciones bancarias, puesto que alienta a los agentes, tanto acreedores como deudores, a alcanzar un equilibrio de Nash,<sup>16</sup> en el que se desarrolla un verdadero mercado de crédito eficiente que alcanza a toda la población.

Para obtener los beneficios enumerados en este trabajo es determinante una campaña de comunicación social que aliente a los legisladores (por medio de la opinión pública) y grupos opositores a buscar los beneficios que acarrearía la correcta implantación de esta reforma.

Es claro que la reforma de las garantías bancarias ha sido un tema temporalmente olvidado en la agenda de renovación del Estado y de la economía mexicana. Es importante resaltar su importancia como elemento clave en el desarrollo económico y la politización de que ha sido objeto.

Es en gran medida por medio de la construcción de mecanismos institucionales sólidos, creíbles y permanentes como los agentes económicos edifican su dinámica de intercambios. Cuando el entorno legal e institucional deja huecos al comportamiento indeseable, no es sorprendente que sobrevengan la escasez, el encarecimiento, la falta de calidad, la violación a los derechos de otros y la reducción en el nivel de vida de la población. Urge que México responda con reformas a favor del futuro, como la que aquí se expone. 

16. En un equilibrio Nash confluyen una colectividad de agentes con intereses posiblemente divergentes, sin que ninguno tenga incentivos para salir de dicho equilibrio. En este caso, el equilibrio entre deudores y acreedores es Nash, porque no tendrán incentivos para revertir la Ley sobre Garantías Bancarias al *status quo*.

14. Thomas Sowell, *Assholes Economics*, Basic Books, 2004, pp. 6-7

15. Hernando de Soto, *The Mystery of Capital*, Basic Books, 2000, pp. 39-67

ANEXO 1

**Cálculo del índice de Herfindahl para el sector bancario en México**

De acuerdo con el valor total de la cartera de las instituciones de banca múltiple que han operado en México en el periodo 1997-2003 se calculó el índice de Herfindahl de la forma en que se ve en el cuadro A1.

$$IH = \sum \varepsilon_i^2$$

donde:

$\varepsilon_i$  = porcentaje de participación de mercado de la empresa  $i$ .

Los resultados muestran que la concentración de mercado en el sector se ha incrementado en los últimos años, en los que se ha reducido el número de participantes ya sea por fusiones o adquisiciones (Citibank-Banamex, Santander-Serfin, HSBC-Bital), o por la desaparición completa de la empresa en México (Banpais, Fuji Bank, Nations Bank, Societé Générale).

**C U A D R O A 1**  
**MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE MERCADO DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE, 1997-2003 (MILLONES DE PESOS)**

	1997		1998		1999	
	Cartera total	%	Cartera total	%	Cartera total	%
Total	745 551.89	100.00	880 559.95	100.00	823 496.86	100.00
Bva Bancomer	216 483.63	29.04	264 366.60	27.74	241 240.42	29.29
Banamex	152 186.66	20.41	186 244.74	21.15	178 968.85	21.73
Serfin	104 905.24	14.07	115 679.70	13.14	140 633.69	17.08
Bital	54 812.11	7.35	50 887.30	5.78	59 844.68	7.27
Santander Mexicano	46 493.49	6.24	49 618.28	5.63	50 092.98	6.08
Banorte	20 847.05	2.80	25 003.05	2.84	26 921.68	3.26
Scotiabank Inverlat	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Triursa	12 425.65	1.67	21 999.15	2.50	20 437.19	2.48
J.F. Morgan	2 456.86	0.33	1 336.90	0.15	556.55	0.07
BankBoston	556.90	0.07	518.14	0.06	792.55	0.10
Itos Bank	483.15	0.06	1 460.39	0.17	2 222.71	0.27
Deutsche Bank	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bank of America	570.95	0.08	989.39	0.11	755.42	0.09
Intracciones	3 997.13	0.54	3 145.26	0.36	3 727.56	0.45
Ofi	1 889.15	0.25	2 481.53	0.28	3 425.87	0.42
Del Bajío	1 937.44	0.26	2 912.39	0.33	2 194.70	0.27
Atirne	3 264.16	0.44	4 991.34	0.57	3 937.77	0.48
Centro	21 775.87	2.91	21 354.84	2.42	19 397.29	2.36
Inives	1 114.52	0.15	1 702.20	0.19	2 165.34	0.26
Méfi	1 281.33	0.17	2 201.95	0.25	2 868.92	0.35
HSBC	497.20	0.07	604.88	0.07	935.89	0.11
Banregio	1 173.12	0.16	1 358.13	0.15	1 835.54	0.22
Comerica Bank	352.57	0.05	2 408.58	0.27	2 002.40	0.24
Tokio Mitsuishi	618.43	0.08	807.47	0.09	938.21	0.11
Dresdner Bank	1 265.56	0.17	2 413.84	0.27	2 641.74	0.32
GE Capital Bank	218.17	0.03	1 005.07	0.11	980.56	0.12
Bansi	410.95	0.05	662.72	0.08	814.79	0.10
American Express	305.09	0.04	391.25	0.04	466.35	0.06
ABN Amro Bank	246.13	0.03	528.94	0.06	279.39	0.03
Bank One	85.23	0.01	65.76	0.01	208.03	0.03
Credit Suisse	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Banco Azteca	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Quadrum	1 229.34	0.16	1 411.40	0.16	n.a.	n.a.
BBP México	429.10	0.06	1 001.91	0.11	n.a.	n.a.
Banpais	20 098.34	2.70	27 132.33	3.08	n.a.	n.a.
Fuji Bank	684.44	0.09	830.67	0.09	n.a.	n.a.
Nations Bank	151.83	0.02	63.72	0.01	n.a.	n.a.
Societé Générale	378.22	0.05	444.54	0.05	n.a.	n.a.
Citibank	10 755.22	1.44	24 975.01	2.84	n.a.	n.a.
Otros	57 860.46	7.76	71 551.52	8.13	52 909.67	6.42

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.



Como muestra el índice, de 1997 a 2003, en promedio, 80% del mercado ha permanecido en manos de 16% de los participantes, y en este periodo no se han registrado cambios significativos en las instituciones que concentran la cartera nacional.

En cuanto al mercado de las Sofoles, se encuentra menos concentrado dada la naturaleza de los financiamientos ofrecidos por estas organizaciones (véase el cuadro A3).

Si las Sofoles ampliaran su área de actividad y tuvieran la posibilidad de ofrecer financiamientos para la inversión de

cualquier clase y en cualquier industria, el grado de concentración de mercado disminuiría de modo considerable. Esta misma diversificación a su vez reduciría el riesgo de la cartera de las Sofoles, en beneficio para esta industria. El cálculo del índice de Herfindhal considerando de manera conjunta a las Sofoles y a las instituciones de banca múltiple, en los años 2001 y 2002, muestra que mientras el número de participantes se incrementa en promedio 116%, el grado de concentración sólo se reduce 20%, de lo que se deduce que las Sofoles tienen un porcentaje mínimo del mercado.

C U A D R O A 1  
CONTINUACIÓN

2000		2001		2002		2003	
Cartera total	%	Cartera total	%	Cartera total	%	Cartera total	%
941 170.23	100.00	917 926.01	100.00	986 671.23	100.00	964 566.47	100.00
264 341.45	28.09	251 613.25	27.44	247 466.39	25.08	247 674.34	25.68
219 094.54	23.32	206 202.97	22.49	189 822.29	19.24	183 321.03	19.01
83 145.48	8.83	73 235.56	7.99	64 788.83	6.57	120 617.99	12.50
60 913.17	6.47	64 403.34	7.02	120 876.78	12.25	111 207.64	11.58
56 546.20	6.01	59 473.73	6.49	67 906.58	6.85	n.a.	n.a.
79 584.61	8.47	81 958.07	8.89	152 555.76	15.46	150 210.34	15.57
43 785.27	4.65	54 829.95	5.98	53 918.77	5.46	59 037.66	6.12
27 702.30	2.94	29 672.92	3.24	43 296.10	4.39	37 963.02	3.94
615.06	0.07	97.63	0.01				
1 658.77	0.18	1 328.21	0.21	1 735.10	0.18	2 485.43	0.26
1 302.02	0.14	1 307.46	0.16	3 847.46	0.39	2 626.41	0.27
		29.15					
679.98	0.07	375.87	0.11	395.51	0.04	166.56	0.02
1 744.47	0.19	4 074.49	0.44	2 717.49	0.28	2 944.43	0.31
1 585.70	0.17	2 836.90	0.31	3 037.83	0.31	3 536.90	0.37
2 427.69	0.26	4 565.88	0.50	5 368.98	0.60	8 622.81	0.89
3 855.10	0.41	3 365.31	0.37	3 395.84	0.34	4 340.34	0.45
565.40	0.06	380.34	0.11	920.43	0.09	1 099.75	0.11
2 763.61	0.29	3 363.29	0.37	4 394.29	0.45	4 084.87	0.42
3 514.46	0.37	3 356.98	0.37	3 437.76	0.35	2 855.74	0.30
1 059.19	0.11	1 262.67	0.14	799.30	0.08	n.a.	n.a.
2 976.45	0.32	2 952.81	0.32	3 736.67	0.38	4 329.10	0.45
2 006.67	0.21	2 058.50	0.23	2 458.73	0.25	2 881.79	0.30
1 364.64	0.14	1 391.09	0.15	1 895.33	0.19	1 552.08	0.16
1 089.34	0.12	1 725.15	0.19	138.54	0.01		
1 027.16	0.11	1 708.12	0.19	3 448.58	0.35	4 211.17	0.44
1 134.61	0.12	1 157.76	0.13	1 012.93	0.10	1 402.63	0.15
664.36	0.07	1 835.38	0.11	1 722.81	0.17	2 196.29	0.23
114.23	0.01	6.76		9.98		97.54	0.01
118.64	0.01	147.00	0.02	168.11	0.02	225.45	0.02
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.00			
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1 094.95	0.11	4 365.19	0.45
2 556.20	0.27	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
95.23	0.01	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
24 713.94	2.63	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
54 888.90	5.83	55 499.43	6.05				

C U A D R O A2

MÉXICO: ÍNDICE DE HERFINDAHL PARA EL SECTOR BANCARIO, 1997-2003

	Valor del índice	Instituciones de banca múltiple
1997	0.1580	35
1998	0.1602	35
1999	0.1739	28
2000	0.1553	33
2001	0.1540	30
2002	0.1529	32
2003	0.1609	30

C U A D R O A3

PARTICIPACIÓN DE MERCADO DE LAS SOFOLES EN MÉXICO (SALDOS EN MILES DE PESOS)

	Cartera total en 2002		Cartera total en 2003	
	Saldo	%	Saldo	%
Total	114 713 889	100.00	124 724 210	100.00
Ford Credit de México	27 534 082	24.00	15 861 607	15.92
Hipotecaria Nacional	16 920 706	14.75	22 100 027	17.72
GMAC Mexicana	17 258 048	15.04	17 400 742	13.95
Hipotecaria Su Casa	12 578 707	10.97	14 125 840	11.33
Hipotecaria Crédito y Casa	9 764 958	8.51	11 212 376	9.07
Crédito Inmobiliario	4 279 357	3.73	5 254 236	4.21
General Hipotecaria	3 538 114	3.08	3 629 240	2.91
Motofinanciera	3 252 272	2.84	4 823 937	3.87
Patrimonio	2 494 872	2.17	3 854 197	3.09
Servicios Financieros Navistar	2 162 089	1.88	1 997 252	1.60
Terras Hipotecaria	1 678 505	1.46	2 027 039	1.63
Ficosa Hipotecaria	1 628 043	1.42	2 318 802	1.86
Hipotecaria México	1 482 122	1.27	2 019 232	1.62
Hipotecaria Comercial América	1 493 550	1.30	2 350 883	1.88
Servicios de Crédito Associates	1 066 300	0.93	2 331 180	1.87
Caterpillar Crédito	1 417 377	1.24	1 198 857	0.96
Sociedad Financiera Associates	1 054 697	0.92	893 526	0.71
GMAC Financiera	820 663	0.70	1 803 694	1.45
Crédito Familiar	759 525	0.66		
Hipotecaria Vanguardia	657 379	0.57	1 383 282	1.11

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

C U A D R O A5

MÉXICO: ÍNDICE DE HERFINDAHL CON INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE Y SOFOLES, 2002-2003

C U A D R O A4

ÍNDICE DE HERFINDAHL Y SOFOLES EN MÉXICO

	2002	2003
Valor del índice de Herfindahl	0.1265	0.1018
Número de Sofoles operando en México	32	36

	2002		2003	
	Índice de Herfindahl	Número de instituciones	Índice de Herfindahl	Número de instituciones
Sólo instituciones de banca múltiple	0.1529	32	0.1609	30
Instituciones de banca múltiple y sofoles	0.1265	66	0.1275	66





## ANEXO 2

### Cálculo de la tasa de interés nominal esperada para créditos en México

La tasa libre de riesgo para México, la de los Cetes, se calcula considerando el costo real del dinero para naciones sin riesgo país, más el riesgo país, más el costo de la inflación anual esperada.

Tomando como base lo anterior, la tasa de interés nominal se calcula:

$$i = r + \pi + rp$$

donde:

$i$  = tasa de interés nominal

$r$  = tasa de interés real

$\pi$  = inflación esperada

$rp$  = riesgo país

El riesgo país, medido con el indicador EMBI (Emerging Markets Bond Index), calculado por JP Morgan, ha bajado de aproximadamente 4% (400 puntos base) en 2000 hasta aproximadamente 180 puntos en abril de 2004, como resultado de la institucionalización de la democracia. El objetivo de inflación mexicana para el año en curso informado por el Banco de México es de 4%. Por otro lado, la medida de inflación para Estados Unidos es actualmente de 1.8% anual,<sup>1</sup> y la tasa de referencia o tasa fija de hipotecas a 30 años es de 6.30% anual.

La tasa de interés nominal que se podría esperar para hipotecas en México este año, una vez realizada la reforma bancaria, entonces sería:

$$i^e = \pi + rp + p_s$$

donde:

$i^e$  = tasa de interés nominal esperada para una hipoteca

$\pi$  = inflación esperada

$rp$  = riesgo país

$p_s$  = tasa de interés real en Estados Unidos más el premio al riesgo específico de las hipotecas.

Por lo que se requiere calcular la tasa de interés real más el premio al riesgo sectorial:

$$p_s = i_{\text{hipoteca EU}} - \pi_{\text{EU}}$$

$$p_s = 6.3\% - 1.8\%$$

$$p_s = 4.5\%$$

Entonces,

$$i^e = 4.5\% + 4.0\% + 1.8\% = 10.3\% \text{ anual}$$

Es claro que conforme el riesgo país de México baje tras la implantación de aún más reformas, incluida la judicial, hacendaria, energética, las expectativas de tasa nominal para hipotecas bajarían de manera considerable hasta un posible 8.5% anual.

Cabe comentar que, si se aplicase la *elasticidad* del crecimiento del PIB a la baja en las tasas de interés que informan Arun y Muellbauer,<sup>2</sup> una baja de 14 a 10.3 por ciento en las tasas nominales de interés a los deudores, equivalente a 3.7%, tendría como efecto incrementar el PIB de México en aproximadamente 1.17% anual real durante los tres años posteriores a la baja de las tasas de interés. Considerando que el PIB esperado en 2004 es de 4%,<sup>3</sup> de darse la reforma aquí propuesta se tendría un crecimiento de casi 29% por encima del que se registra en la actualidad.

2. Janine Arun y John Muellbauer, *Interest Rate Effects on Output: Evidence from a VAR Forecasting Model for South Africa*, Center for Economic Policy Research, núm. 3595, 2002.

3. "Preve SIACP mejor año", *Reforma*, 24 de junio de 2004.

1. *Business Week*, 31 de mayo de 2004, p. 25.