



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
POSGRADO DE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**MODELO DE COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS FINANCIEROS
EN MÉXICO: UN DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
REGULATORIAS Y DE PROMOCIÓN**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAESTRO EN GOBIERNO
Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:
HUGO ENRIQUE FERNÁNDEZ SANDOVAL**

**TUTOR:
DR. EDGAR ORTIZ CALISTO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

MÉXICO DISTRITO FEDERAL, SEPTIEMBRE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

Introducción.....	4
CAPÍTULO 1 GLOBALIZACIÓN Y COMPETENCIA.....	7
1.1 Los mercados financieros y su importancia.....	7
1.2 La Banca.....	11
1.3 Patrones de globalización y Competencia económica.....	13
1.4 Los pilares de la competitividad en el mundo global (World Economic Forum) y la competencia.....	17
1.5 La Competencia en México.....	26
CAPÍTULO 2 GOBIERNO: TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA REGULACIÓN Y LA COMPETENCIA.....	30
2.1 Referencias y acepciones teóricas en torno a la Regulación.....	33
2.1.1 Opciones a la Regulación.....	37
2.2 Referencias y acepciones teóricas en torno a la competencia.....	40
2.3 Competencia y Asuntos públicos.....	43
2.3.1 El Estado como Agente regulador que asegure la competencia.....	43
2.4 Regulación y Políticas Públicas de la competencia.....	45
CAPÍTULO 3 COMPETENCIA EN EL SECTOR BANCARIO.....	48
3.1 Sistema Bancario Mexicano.....	48
Tabla 6. Balance General.....	53
3.2 La regulación (Cuestiones institucionales y su dinámica).....	53
3.3 Dinámica del sector.....	56
3.4 Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Régimen jurídico y atribuciones.....	70
CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE REFORMAS A LA COMPETENCIA Y REGULACIÓN BANCARIAS.....	73
4.1 Promoción de una supervisión y regulación robusta en las entidades financieras. Objetivos de propuesta de regulación.....	73
4.2 Establecimiento de una supervisión integral de los mercados financieros.....	74
4.3 Protección al consumidor y al inversionista financiero.....	75
4.4 Otorgar al gobierno las herramientas necesarias para manejar las crisis financieras....	76
4.5 Cumplimiento de los estándares internacionales y cooperación internacional y mejor manejo de crisis.....	77

Modelo de competencia en los servicios financiero en México: Un diseño de Políticas
Públicas regulatorias y de promoción

CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	81
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	88

Introducción

El objetivo de la presente tesis es analizar el papel de la Administración Pública como agente de regulación y competencia económica en México en el sector bancario, así como sus implicaciones sobre el desarrollo de las prácticas de gobierno, de la economía nacional y el beneficio de la ciudadanía. Entendiendo la Administración Pública como los medios que el gobierno utiliza para conseguir determinados fines, es decir las instituciones concretas a través de las cuales se ejerce el gobierno.

Para ello se pretende recopilar evidencia estadística y de cambios regulatorios que den cuenta de la regulación y la competencia en México, en el contexto de la globalización y las políticas; marco regulatorio inducido por este contexto de gobernanza mundial. Derivado de esa evidencia se pretende sugerir esquemas de políticas públicas cuyo objetivo sea crear incentivos para la competencia del sector bancario.

Por lo anterior, el objetivo que persigue este estudio es el análisis de las formas y dinámicas que presenta la estructura de mercado financiero mexicano, en su relación con el marco regulatorio que la rige, relación desde la cual se pretende explicar la competitividad económica nacional; esto a partir de un número reducido de variables que pueden explicar gran parte de la relación existente entre ellas. Lo anterior ayudará a construir una base para generar un marco de referencia y esbozar una propuesta sobre las decisiones clave en el sector a tomar en cuenta para impulsar el desarrollo económico y la gobernabilidad en México.

Si se parte de la premisa de reconocer una importancia cada vez mayor de la competencia como aliciente para competitividad en México (lo que ha provocado un cambio de actitud de todos los actores económicos), este trabajo es motivado por un lado, de conocer la manera en que la administración pública a través de regulaciones pueden constreñir o potenciarla, así como por la necesidad de

conocer los esfuerzos que se están llevando a cabo para fomentarla, es decir evaluar las políticas públicas con este propósito. Además, dada la orientación académica del trabajo, otra motivación es analizar las características de las políticas públicas enfocadas a esa meta, buscando asimismo poner de manifiesto la importancia que tiene el Estado para promover el desarrollo económico a través de la aplicación de diversos instrumentos públicos y jurídicos, justificando así la importancia de mejorar los procesos de diseño de las políticas públicas, con el propósito de generar crecimiento y desarrollo económico.

México tiene en sectores económicos que se consideran clave, como el financiero, poca o inexistente competencia, por lo que una política pública que en ejercicio de las atribuciones del Estado introduzca mayor competencia mejoraría las tasas de crecimiento económico y el estándar de vida de la población, como consecuencia de la expansión de mejores servicios financieros y mayor capacidad de ahorro e inversión en favor de los ciudadanos.

Dentro del primer capítulo del trabajo se plantea el contexto del objeto de investigación, haciendo referencia a la situación que guarda la competencia en México y su importancia en el desempeño económico del país.

En el segundo capítulo, se establece el propósito de la investigación, el cual es el de realizar una aproximación referente al comportamiento de la competencia y la competitividad económica nacional, a través como describir los principales cambios en las variables económicas de Producto Interno Bruto, ingreso de los agentes económicos, en materia de regulación jurídica, empleo, etc. en este sentido, se decidió emplear el uso del método analítico¹-deductivo² para así poder definir la relación entre variables a nivel histórico.

¹ Analizar significa desintegrar, descomponer un todo en sus partes para estudiar en forma intensiva cada uno de sus elementos, así como las relaciones entre sí y con el todo (Ortiz, 2005: 64)

² Consiste en una descripción del método científico opuesto al razonamiento inductivo en el cual se formulan leyes a partir de hechos observados, el razonamiento deductivo infiere esos mismos hechos basándose en leyes generales (Rojas, 2004: 83).

Asimismo, la investigación documental es de gran importancia para describir la dinámica del objeto de estudio. Se presentan algunas teorías que sirven para sustentar y orientar el trabajo de tesis, dentro de las cuales, destacan por su pertinencia, características compartidas y tratar sobre el tema de la regulación económica y la competitividad. Se pasa revista a la bibliografía más relevante que aborda dicha temática como los son entre otros; sus límites y alcances de crecimiento, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMe's), la organización industrial contemporánea, el sector terciario como detonante del crecimiento, la globalización y la importancia de la región, la formulación de políticas públicas, la reconversión productiva, responsabilidad en el cuidado ambiental, la vocación económica de México. Todo esto con la intención de que dicha revisión permitiera la eventual contextualización de las estructuras económicas mexicanas en el concierto global

En el tercer capítulo se hace el estudio en materia de competencia para el sector elegido, partiendo de una descripción y un balance general de todo el Sistema Bancario Mexicano, su dinámica y el papel de las instituciones más importantes que en él convergen como es el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para conocer sus atribuciones y naturaleza como ente regulador del sector, así como de las principales instituciones privadas, su comportamiento, preponderancia y dominancia

En el cuarto capítulo, se hace un esfuerzo de integración de propuesta para el fomento de la competencia y mejoría de la regulación bancaria a través de las herramientas que otorgan la Administración y las Políticas Públicas. Para ello se ahonda en la necesidad de la promover la supervisión de las entidades, la protección al consumidor, así como el cumplimiento de estándares internacionales.

Finalmente, se buscará extraer conclusiones que permitan construir una propuesta de regulación y promoción de la competencia, a través de decisiones que ante todo le competen al Estado.

CAPÍTULO 1 GLOBALIZACIÓN Y COMPETENCIA

1.1 Los mercados financieros y su importancia

Después de la segunda guerra mundial, el capitalismo retomó su expansión por todos los rincones del planeta, perdiendo su connotación nacional para adquirir una internacional. Ésta internacionalización del capital como relación social, extiende el proceso de trabajo al plano mundial y fragmenta el trabajo social no sólo en el ámbito local, regional y nacional sino a nivel mundial de forma casi integral (Ianni, 1997).

De acuerdo con Castells (2001), hacia fines del siglo XX, varios acontecimientos han transformado el paisaje social, por una parte, una revolución tecnológica, centrada en las tecnologías de la información, modifica las base material de la sociedad de forma veloz y constante; como consecuencia, las economías de todo el mundo se han hecho interdependientes a escala global, introduciendo una nueva forma de relación entre economía, Estado y sociedad. Esta nueva dinámica, se acompaña por una nueva acentuación del desarrollo desigual, esta vez no tan sólo el norte y el sur, sino entre los segmentos y territorios dinámicos de las sociedades (Castells, 2001).

Hettene (2005) considera que la globalización ha dado lugar a un particular modo de conformación de las regiones caracterizado por la adopción de conductas colectivas determinadas por el entorno internacional. Aunado a lo anterior, como lo señala Prats (2006) la descentralización es uno de los procesos que más destacadamente acompañan a la globalización, de allí la relevancia de lo regional.

De acuerdo con Joan Prats (2006) en la actualidad se dan algunos procesos interrelacionados producidos por la globalización que provocan las transformaciones de los roles, funciones y estructuras de los estados, la política y

la gestión pública de nuestro tiempo. Manuel Castells (2001) señala que en la época contemporánea el desarrollo de las empresas y su relación con la sociedad presenta como características una mayor flexibilización en la gestión; la descentralización e interconexión de las empresas, tanto interna como en relación con otras; un aumento de poder considerable de capital frente al trabajo, declive del movimiento sindical; así como una individualización y diversificación creciente en las relaciones de trabajo;

En la actualidad, se presenta una paradoja; la globalización en todos sus sentidos (económica, social, productiva, de mercados, y de comunicaciones) es un hecho evidente, y que se manifiesta sobre todo en el creciente número, tamaño y participación en la producción de las empresas con presencia internacional, y sin importar las distancias geográficas.

Según el José Luis Orozco (2008) la tendencia globalizadora tiene origen norteamericano y se relaciona estrechamente con las prácticas de un Estado pragmático, que busca la consecución de una expansión global que aseguren el despliegue de sus grandes corporativos en términos de producción, distribución y consumo, y que al mismo tiempo aseguren su mercado nacional o regional y lo protejan de la competencia externa.

La fusión entre pragmatismo y globalismo se sintetizan en las finalidades de lo que Orozco llama la pax corporativa, en la economía mundial actual, donde la nación es la unidad, y la fricción internacional la regla, el paso de la industria nacional a la industria supranacional o internacional hace pensar en el inicio de una coordinación no sólo económica sino política, sentando los cimientos a un imperialismo dilatado y ostensiblemente pacífico, donde no importa la pérdida de independencia económica de otras naciones, si se permite el sano flujo de las finanzas de las naciones hegemónicas. Dicho de otro modo, las tendencias globalizadoras e integradoras apuntan más al imperialismo que al internacionalismo

Para entender el desarrollo económico y social de cualquier país, resulta indispensable el análisis de los mercados financieros; pues el nivel de desarrollo y crecimiento no dependen únicamente de las variables reales³ de la economía y la tecnología disponible, sino también de variables financieras, el nivel de desarrollo de las instituciones financieras y sus relaciones funcionales con las variables reales (Ortiz, Cabello y de Jesús, 2009).

Resulta evidente que mercados financieros son de suma importancia puesto que permiten que recursos (el ahorro) que poseen individuos, familias, empresas, el gobierno y otros agentes económicos que no están en condiciones o disposición de realizar inversiones, circulen hacia agentes que sí cuentan con posibilidades de invertir, generando empleo y dinamizando la sociedad gracias a los efectos multiplicadores que se suscitan; todo esto mediante los intermediarios financieros, principalmente los bancos.

Los servicios financieros son pues un factor que facilita la interrelación entre ciudadanos, empresas, instituciones, gobiernos y en general todos los integrantes de la sociedad en sus actividades, extendiendo el beneficio social. De no existir, sería muy complicado que llegaran a acuerdos en sus transacciones, perderían tiempo y esfuerzo en detrimento de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, de acuerdo con Ortiz y Gueyie (2001), la intermediación financiera no solo canaliza el ahorro, sino que aumenta su nivel, su eficiencia y promueve la inversión a través de diversos medios:

- A través del vínculo entre ahorradores e inversionistas, moviliza recursos de agentes que presentan un superávit a aquellos tienen déficit.
- Al lograrse la especialización de este mecanismo, permite a los individuos disminuir costos en sus actividades y lograr la eficiencia en su producción de bienes y servicios.

³ Aquellas relacionadas con las actividades económicas reales, como la producción, el empleo y la acumulación de riqueza.

- Además los intermediarios permiten minimizar las crisis de liquidez al ofrecer productos de distintas características, atrayendo un número mayor de ahorradores.

Si los individuos hicieran los tratos de forma individual, seguramente no llegarían a acuerdos, por lo que los intermediarios ayudan a conectar a ahorradores e inversionistas. No obstante, en ocasiones los propios intermediarios incurren en prácticas nocivas para el sistema, por lo que el Estado debe intervenir para asegurar el adecuado funcionamiento del mismo.

Son diversos y numerosos los autores que se han mostrado interesados por la relación existente entre el desarrollo de los sistemas financieros y el desarrollo económico, por ejemplo, Golsmith (1969) en su estudio somete al análisis la correlación entre el crecimiento económico y el de los mercados de finanzas en 35 países entre 1860 y 1965, concluyendo que el desempeño económico se encuentra positivamente relacionado con el desarrollo financiero y que los periodos de crecimiento están vinculados a una tasa de desarrollo financiero mayor al promedio.

En el mismo sentido Levine hizo un estudio propio en 80 países, a través del cual llegó a la conclusión de que aquellos países con sistemas financieros sólidos para 1960, crecieron con mayor rapidez en los siguientes 30 años en comparación con sistemas débiles.

Tales estudios sugieren la existencia en sentido positivo de una correlación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico y viceversa, lo cual a su vez puede generar también desarrollo⁴.

⁴ Sin embargo, cabe señalar que existe una segunda visión, pues algunos autores señalan que el sector financiero no tiene influencia para lograr el crecimiento de los países, entre ellos se encuentran Robinson, Lucas, Stern, entre otros. Incluso, existe una tercera visión que apunta en sentido contrario afirmando que el crecimiento del sector tiene un impacto negativo en el crecimiento de los países (Van Wijnbergen, Buffie, entre otros).

Es pertinente matizar y decir que pese a la existencia de estos estudios que establecen la correlación entre las variables mencionadas, no obstante, correlación no es causalidad, por lo que aún no existe consenso que afirme la existencia de tal causalidad. Pese a ello, su importancia es innegable pues el sistema financiero ocupa un lugar central para las políticas públicas de cualquier país, por lo que es indispensable que vayan acompañadas de estructuras institucionales consolidadas, así como de marcos legales apropiados y consistentes.

El rompimiento de Bretton Woods significó el inicio de una transformación profunda en las finanzas, donde se pasó de un sistema de crédito administrado nacionalmente, con bajas tasas de interés , tipos de cambio fijo, estrecha regulación bancaria, y donde los préstamos bancarios eran el motor de la creación de la riqueza; a un sistema desregulado, con fuertes inversiones en tipo de cambio, competencia en las tasas de interés y con la organización transnacional de grupos financieros. Sin embargo, el problema con este sistema basado en el mercado de capitales “autorregulado”, es que abrió paso a la especulación en el mercado financiero, en el mercado de derivados y en la bolsa de valores (Mendoza, 2012).

1.2 La Banca

Dentro de los servicios financieros, los bancos desempeñan un papel central, de hecho, en muchos países es el elemento más importante de todo el sector, pues los demás intermediarios están en formación o en camino de consolidación.

Además de funcionar como ya mencionó anteriormente, como vínculo entre ahorradores y usuarios de crédito, los bancos conforman el sistema de pagos de una nación. Aunado a lo anterior, participan de manera importante en el mercado de capitales cubriendo muchas veces sus insuficiencias pues no todas las empresas pueden cumplir con los estándares que dicho mercado establece para poder participar en él (Ortiz, Cabello y de Jesús, 2009).

Nuestro país como muchos otros, después de las crisis de los años ochenta, siguió un proceso de liberalización y desregulación, lo que ha permitido que el sector se internacionalice de forma veloz. Los bancos han aprovechado tal situación, combinada con una alta flexibilidad legal y ventajas tecnológicas, para penetrar e incrementar su participación en economías emergentes, de tal forma que Latinoamérica ha experimentado un acelerado proceso de fusiones y adquisiciones, lo cual ha provocado con la concentración aumente y la competencia disminuya.

El problema con esta situación, es que tal y como ha demostrado la evidencia empírica en México, si este sector predomina en la economía sin políticas de Estado que lo regulen, pueden generarse situaciones perniciosas, como las prácticas monopólicas, encarecimiento de los servicios, abusos y otros que en lugar de promover el desarrollo, lo inhiban.

En términos generales, los llamados países emergentes carecen de sistemas financieros sólidos y eficientes por lo que muchas personas de estratos sociales bajos y empresas pequeñas se ven excluidas de sus servicios; además es muy común que devenga en alta concentración bancaria generando un débil competencia entre los bancos. Cetorelli y Gambera (2001) han documentado que la concentración bancaria tiene un efecto negativo en el desarrollo de pequeñas firmas altamente dependientes de financiamiento.

Producto de la globalización y con una nueva estructura más abierta, los bancos extranjeros tuvieron un crecimiento en su participación en países en desarrollo. De acuerdo a Domanski (2005), en el caso de América Latina, entre 1991 y 2005 la inversión extranjera directa en el sector bancario provino en 46% de España, 10% de Reino Unido, 6.4% de Holanda, 26.5% de Estados Unidos, el 2.6% de Canadá.

Bajo este escenario, tal y como las necesidades de acumulación dieron forma al actual régimen económico con predominio financiero, la actual crisis sistémica ha generado un nuevo proceso de reestructuración-destrucción de los procesos productivos, por lo que resulta fundamental revalorar la pertinencia de la

regulación bancaria que permita recuperar el crecimiento y el combate a la pobreza; para ello el Estado actual en su forma neoliberal, debe transformarse (Mendoza, 2012)

1.3 Patrones de globalización y Competencia económica

Pese a que el concepto globalización es comúnmente asociado a la modernidad y al último tramo del siglo XX, en realidad tiene sus orígenes en el último cuarto del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial (1914) cuando el incremento en el libre flujo tanto de mercancías como de capitales financieros provocó la interconexión económica entre naciones. Sin embargo, este proceso fue frenado al término de la guerra debido a que la consolidación de los grandes Estados nacionales suscitó un control más estricto del comercio.

Las innovaciones en los transportes y telecomunicaciones, así como el desenlace de la Segunda Guerra Mundial dieron impulso a la globalización. Más tarde, en 1971 cuando pierden vigencia los acuerdos de Bretton Woods los mercados e instituciones financieras se vieron profundamente transformadas, pues a nivel mundial se estimularon políticas de liberalización y desregulación financiera, que permitieron una mayor movilidad de los capitales y la internacionalización de la banca.

Fue en la década de los años 80 que el fenómeno volvió a acelerarse, desde entonces vivimos en una etapa en la que, en el sistema capitalista se ha dado una reorientación y una reconfiguración, dando impulso e importancia a actividades económicas nuevas como el turismo, las telecomunicaciones y los servicios.

México ha venido haciendo cambios significativos en su estructura económica y social siguiendo los preceptos de la Economía Neoclásica (Moreno Pérez, 2008; Ocampo, 2005); sin embargo, los resultados no han sido los esperados al tiempo que son contrastantes: un gran porcentaje de la población vive en la pobreza y los

niveles de desigualdad son evidentes en la sociedad mientras las grandes empresas reportan enormes dividendos (Vázquez Sánchez, 2005)

De ahí la importancia de analizar las estructuras económicas del país y la formulación de políticas públicas que favorezcan la competencia y que estimulen la competitividad.

De acuerdo con la definición del FMI (2000), la globalización económica se refiere a la creciente interdependencia de las economías nacionales en marco integrativo mundial como resultado de la creciente escala de los intercambios transfronterizos de bienes y servicios, el flujo de capital internacional y la difusión amplia y rápida de las tecnologías. Refleja la continua expansión y la integración mutua de las fronteras del mercado, y es irreversible tendencia para el desarrollo económico global y particular de cada país.

El rápido crecimiento de la información en todo tipo de actividades productivas y la mercantilización son las dos principales fuerzas impulsoras de la globalización económica. En otras palabras, la rápida globalización de las economías del mundo en los últimos años se basa principalmente en el rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología, y de la capacidad de competir de las empresas y las economías nacionales; y se ha desarrollado sobre la base de la transfronterización creciente de la división del trabajo que ha en toda clase de actividades económicas. Parte importante de este proceso comprende cierta pérdida de autonomía de los estados-nación para implementar sus políticas económicas y la gestión pública de las mismas queda supeditada a los enlaces e impactos derivados de la nueva arquitectura económico-financiera global.

En este contexto de economía y mundo globalizados, la capacidad de competir lo es todo, pues de esa capacidad se deriva la creación de riqueza, el crecimiento económico y, por lo tanto, los empleos y la mejoría en los niveles de vida de una población. El papel del Estado como promotor y generador del contexto, condiciones y estructura institucional que propicien un ambiente de competitividad

es fundamental, ya que cuenta con recursos, capacidades y atribuciones que ningún otro actor nacional tiene (Prats i Català, 2005).

La influencia que es capaz de generar sobre la competitividad puede ser directa -al afectar las condiciones de la producción- o indirecta -a través de la formulación de la política económica e industrial (Sobrino, 2005; Srinivasan, 2005). Por ello es necesario que en el diseño de las políticas públicas se encaminen a fomentar la competencia, en un marco regulatorio donde se consideren los aspectos más relevantes para impulsar el desarrollo humano, el cual se compone de dos áreas vitales: la económica y la social (Walton, 2010). Cabe matizar que no se trata de ver al Estado como interventor “en extremo” de la economía sino como garante de las condiciones legales que alienten la competencia.

Como se mencionó anteriormente, la competencia es positiva para el desarrollo de la economía, por un lado para los consumidores dado que es factor determinante para la reducción de precios de los bienes y servicios ofrecidos en un mercado determinado; y por otro lado para los productores ya que obliga a elevar la productividad y el rendimiento de las empresas. De acuerdo con Vickers (1995), la competencia no es otra cosa que la rivalidad entre productores por obtener clientes e incrementar sus ganancias, en la medida en que existan más competidores, cada uno se esforzará más, pues se incrementa la magnitud relativa del beneficio de ganar clientes o participaciones de mercado.

La evidencia que arrojan las experiencias de países que tienen legislaciones que promueven la competencia, afirma que ésta provoca la reducción en los márgenes de utilidad de las empresas, lo cual beneficia a los consumidores pues los precios se ven presionados a bajar a los niveles de los costos marginales⁵ (Estrada, 2010). En sentido inverso, la existencia de cárteles o monopolios conllevan al

⁵ En economía y finanzas, el costo marginal es el aumento en el costo total que se produce cuando la cantidad producida cambia en una unidad. Es decir, es el costo de producir una unidad más de un producto o servicio. Para comprender mejor el concepto de coste marginal, se suele expresar el coste marginal como el incremento que sufre el coste cuando se incrementa la producción en una unidad.

incremento de los precios al consumidor de hasta un 27% (Bolotova y Connor, 2008)⁶

En gran número de sectores de la economía mexicana los niveles de competencia están muy por debajo de los promedios observados en los países de la OCDE. Al respecto, el Foro Económico Mundial (FEM) (2008) identifica esta falta de competencia en el mercado como una clara desventaja para México y señala que sus indicadores sobre intensidad de la competencia, dominancia en el mercado y efectividad de la política de competencia en México ocupan los lugares 78, 103, 92, respectivamente, dentro de una muestra de 131 países, rango muy por debajo del que corresponde a otros países miembros de la OCDE.

Asimismo, México se caracteriza por un sinnúmero de regulaciones y políticas gubernamentales que introducen restricciones innecesarias a la competencia en un amplio número de sectores. La OCDE (2005b) estima índices de restricción regulatoria para los países miembros de esa organización y ubica a México como el segundo país con mayores barreras al comercio y la inversión; el tercero con mayores restricciones para regular los mercados de productos e imponer trabas a la iniciativa empresarial y como uno de los países que han aplicado menos mejoras relativas en dichos índices entre 1998 y 2003.

1.4 Los pilares de la competitividad en el mundo global (World Economic Forum) y la competencia.

Uno de los índices más conocidos de competitividad nacional son los formulados por el Foro Económico Mundial, cuyo propósito es clasificar a los países en términos de su clima empresarial utilizando para ello un número importante de atributos condensados en un solo indicador. Haciendo uso de datos duros y de encuestas de opinión para cuantificar los factores relacionados con la tecnología,

⁶ La cifra dada por los autores Bolotova y Connor se obtuvo de una muestra de 112 carteles de diferentes países

la infraestructura, la calidad de las instituciones públicas y el entorno macroeconómico.

Si bien es cierto que el concepto de competitividad se ha erigido como paradigma dominante en la economía y las ciencias administrativas y empresariales desde finales del siglo pasado, también existen voces disidentes y críticas a sus principales planteamientos, propósitos y consecuencias generadas, Paul Krugman (1994), apunta que la competitividad, al contrario de la opinión generalizada, trae más desventajas a las naciones que ventajas y plantea que la “competitividad puede ser una peligrosa obsesión, puesto que puede dejar en el camino un sin número de Estados completamente endeudados y en crisis, gastos inútiles, fraudes, guerras comerciales,

Sin que el objetivo de éste trabajo sea analizar de forma profunda la elaboración del índice del Foro Económico Mundial, resulta obligado decir que, como otros índices, sus fundamentos teóricos resultan problemáticos y debe ser utilizado con reserva. Pese a ello resultan de utilidad para el análisis respecto al uso de estrategias gubernamentales para afrontar las fallas de mercado. Además, el análisis competitivo necesita un supuesto sobre las capacidades del gobierno así como sobre la naturaleza de las fallas de mercado que repercuten en la ventaja comparativa dinámica.

Partiendo de éste supuesto, el índice de competitividad resulta útil para realizar un estudio comparativo del desempeño nacional, pues se convierte en auxiliar a los formuladores de políticas para evaluar las deficiencias de la economía, en la misma forma que los estudios comparativos técnicos ayudan a las empresas a hacer una autoevaluación y ver cuál es su desempeño con respecto a sus rivales para establecer las estrategias pertinentes. El índice puede también ayudar a los investigadores para analizar temas importantes en términos comparativos, a los donadores y las instituciones internacionales para evaluar el desempeño económico, y a las industrias locales para compararse a sí mismas con sus competidores.

Partiendo de este supuesto, resulta evidente que uno de los elementos que explican el pobre desempeño de la economía mexicana es la falta de competitividad, la cual está a su vez determinada por la regulación vigente en el país y la competencia que ésta suscita en el mercado.

En ese sentido, aún y cuando diversos organismos internacionales incluido el World Economic Forum, han expresado repetidamente que una excesiva regulación constriñe la actividad económica en los países en desarrollo, los datos proporcionados por dicha institución ya continuación mostrados, señalan que para el caso de los servicios financieros en México, la ausencia de regulación es un pendiente desde hace años en la agenda nacional.

De acuerdo con el World Economic Forum (WEF), los factores que determinan la competitividad de un país son muchos y complejos. El Índice Global de Competitividad que elabora anualmente para más de 140 países, resulta al elaborar un promedio ponderado de 12 grandes pilares que sustentan la economía nacional. A su vez cada pilar analiza diversos conceptos que en su totalidad suman más de 100 incisos.

La Tabla 1 muestra los lugares que ha ocupado México durante el periodo que va de 2008 a 2013 en los 12 pilares considerados como fundamentales para alcanzar la competitividad. A pesar de estar entre las 20 principales economías del mundo y salvo en el tercero referente a la Estabilidad Macroeconómica y el décimo, Tamaño del Mercado, en ninguno de los apartados nuestro país ocupa un lugar entre los primeros 50, lo cual da cuenta de una seria debilidad estructural en materia de competitividad.

Tabla 1.- Pilares de la Competitividad

Pilares	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1: Instituciones	97	98	106	103	92	96
2: Infraestructura	68	69	75	66	68	64

Modelo de competencia en los servicios financiero en México: Un diseño de Políticas
Públicas regulatorias y de promoción

3: Estabilidad Macroeconómica	48	28	27	39	40	49
4: Salud y Educación Primaria	65	65	70	69	68	73
5: Educación Superior y educación	74	74	79	72	77	85
6: Eficiencia del Comercio de Mercancías	73	90	96	84	79	83
7: Eficiencia del Mercado Laboral	110	115	120	114	10p2	118
8: Desarrollo del Mercado Financiero	66	73	96	83	61	59
9: Disponibilidad de Tecnologías	71	71	71	63	72	74
10: Tamaño del Mercado	11	11	12	12	12	11
11: Sofisticación de los Negocios	58	62	67	56	44	55
12: Innovación	90	78	78	63	56	61
Posición Global de Competitividad (12 pilares)	60	60	66	58	53	55

Existen múltiples apartados en donde el desempeño obtenido es especialmente preocupante. En tres de ellos, Eficiencia Laboral, Instituciones y Salud y Educación Primaria, el desempeño de nuestro país es significativamente malo. En Macroeconomía el manejo ha sido de buen nivel, sobre todo durante la crisis de 2009-2010, en que fue calificado a nivel mundial como ejemplar. Para 2013 se aprecia un retroceso considerable en este concepto, posiblemente por la tendencia actual de recurrir al endeudamiento para financiar el gasto.

Por otra parte los pilares clave, en los que califica de manera pésima son: Eficiencia del Mercado Laboral posición 118, Instituciones posición 96, Salud y Educación Primaria en la posición 73. En este último pilar en el inciso de Educación Primaria ocupa la nada honrosa posición 124 entre 149 países analizados en 2013.

Mención especial merece el pilar 1 dedicado a las instituciones. El cual deja ver la debilidad en materia institucional existente en nuestro país, y que la consolidación de la sociedad mexicana en instituciones está lejos de concretarse, lo cual tiene implicaciones negativas en muchos aspectos de la vida nacional en términos de gobernabilidad, gobernanza, transparencia, certidumbre jurídica, entre otros más.

Tal debilidad institucional tiene implicancias de gran alcance. En ausencia de reglas del juego estables y efectivas, tanto la democracia como el crecimiento económico son difíciles de sostener (O'Donnell, 1993, 1994; Spiller y Tommasi, 2007). Finalmente, la imposición débil puede estar enraizada en la desigualdad. La coexistencia de democracia política y altos niveles de desigualdades sociales o económicas crean condiciones bajo las cuales ciertas reglas son menos propensas a ser hechas cumplir.

En el contexto mexicano, la reciente incertidumbre, la enorme vulnerabilidad y el deterioro económicos han fragilizado la economía y la sociedad en el país, ahora con instituciones debilitadas y con enormes carencias de confianza y legitimidad (Correa, 2010) Finalmente, la imposición débil de las instituciones puede estar enraizada en la desigualdad. La coexistencia de democracia política y altos niveles de desigualdades sociales, económicas o sociales crean condiciones bajo las cuales ciertas reglas son menos propensas a ser hechas cumplir. El resultado es un proceso de elaboración de políticas volátil y, en la mayoría de los casos, políticas de baja calidad (Spiller y Tommasi, 2007)

Como señala Ayala (1999), no es suficiente aplicar reformas a los mercados y políticas macroeconómicas para lograr el crecimiento sostenido; se requieren instituciones eficientes para enfrentar los retos que plantea la globalización, al tiempo que se establecen mejores mecanismos para distribuir recursos.

Dicho de otra manera, es preciso redefinir la centralidad de las instituciones en la dinámica y desarrollo de los sistemas económicos, entendiendo por instituciones las reglas del juego que rigen la vida económica, política y social, y que explican el

éxito o fracaso de un sistema económico particular, pues tal y como dan cuenta los índices, las actuales son deficientes.

Pero sobre todo, para los propósitos que persigue esta tesis, debe subrayarse el mal desempeño institucional que afecta de forma directa el desempeño del mercado financiero, como lo son los referentes a la Eficiencia del Marco Legal en Disputas, y la Eficiencia del Marco Legal en Regulaciones, dentro de los cuales México ocupó en el mejor de los casos la posición 77.

El desempeño económico de un país, no puede ser explicado en función únicamente de las variables de producción, sino que debe tomarse en cuenta el conjunto de instituciones que otorgan a los ciudadanos certidumbre cuando se desarrollan en la vida económica. De manera especial el inciso 1.11 denominado Eficiencia del Marco Legal en Regulaciones, da crédito a la hipótesis central de este trabajo, en el sentido de que existen serias deficiencias en los marcos regulatorios de nuestro país, lo que impide el correcto desarrollo en este caso de los mercados.

Tabla 2. Instituciones

	1er pilar: Instituciones	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.0	Derechos de Propiedad	89	86	88	80	71	75
1.02	Protección de Propiedad Intelectual	82	81	85	86	77	77
1.03	Desviación de los Fondos Públicos	95	100	98	94	88	105
1.04	Confianza Pública en los Políticos	98	94	94	100	97	105
1.05	Pagos Irregulares y Sobornos	-	-	91	91	81	88
1.06	Independencia del Poder Judicial	86	91	92	89	88	90
1.07	Favoritismo en las Decisiones Oficiales de Gobierno	90	85	83	79	17	86
1.08	Desperdicio en Gasto	80	69	81	75	67	81

Modelo de competencia en los servicios financiero en México: Un diseño de Políticas
Públicas regulatorias y de promoción

	Gubernamental						
1.09	Carga de las Regulaciones Gubernamentales	121	117	116	102	97	111
1.10	Eficiencia del Marco Legal en Disputas	111	94	102	101	100	98
1.11	Eficiencia del Marco Legal en Regulaciones	-	-	77	80	85	78
1.12	Transparencia en la Aplicación de Políticas Oficiales	94	75	79	70	64	67
1.13	Costo Mercantil del Terrorismo	71	91	112	121	117	110
1.14	Costo Mercantil del Crimen y la Violencia	125	124	132	134	135	139
1.15	Crimen Organizado	127	129	136	139	139	143
1.16	Confiabilidad de los Servicios Policiacos	124	124	132	133	134	126
1.17	Comportamiento Ético de los Negocios	82	96	93	88	76	88
1.18	Fortaleza de las Normas de Auditoría y Reportes	71	69	68	63	55	45
1.19	Eficacia de los Consejos Directivos	82	102	112	83	67	76
1.20	Protección de Intereses de Accionistas Minoritarios	69	72	81	72	60	56
1.21	Fortalecimiento de la Protección al Inversionista	-	-	33	36	39	41
Promedio Ponderado		97	98	106	103	92	96

Otros indicadores que son dignos de subrayar pese a que no mencionan de forma específica a los servicios financieros, son los que hacen referencia a las

condiciones de los mercados en México, dentro del sexto pilar, Eficiencia del Comercio de Mercancías, íntimamente relacionado con la competencia y la regulación.

Por una parte, el indicador referente a la Dominancia del Mercado ubica a nuestro país entre los peores del mundo pues la mejor posición obtenida fue en 2008 cuando ocupó el lugar 103, mientras que en 2010 llegó a ocupar el lugar número 120. Respecto a la Efectividad de las Políticas Anti Monopolios el estudio ubica a nuestro país en el lugar 89 en su mejor año, y en el 120 en el peor.

Los malos resultados obtenidos en estos indicadores, nos ofrecen una panorámica en términos generales de las condiciones que guardan los mercados mexicanos, donde, dado que se encuentran desprovistos de regulación y políticas públicas que fomenten la competencia, se forman monopolios y grupos de interés, o tal y como lo llamó Joseph Stiglitz (2002), un “capitalismo de amigos”.

Tabla 3. Comercio de mercancías

6° Pilar Eficiencia del Comercio de Mercancías		2008	2009	2010	2011	2012	2013
6.01	Intensidad de la Competencia Local	78	94	98	84	75	65
6.02	Extensión de la Dominancia del Mercado	103	116	127	124	113	107
6.03	Efectividad de las Políticas Anti Monopolios	92	89	116	120	115	114
6.04	Dimensión y Efecto Fiscal para incentivar la Inversión	89	91	113	83	60	87
6.05	Tasa de Impuesto Global sobre Utilidades	92	98	104	110	115	110

Modelo de competencia en los servicios financiero en México: Un diseño de Políticas
Públicas regulatorias y de promoción

6.06	Trámites requeridos para Abrir un Negocio	44	75	73	34	47	47
6.07	Tiempo requerido para Abrir un Negocio	61	78	45	35	43	43
6.08	Costo de las Políticas Agrícolas	105	120	126	113	123	132
6.09	Prevalencia de las Barreras Comerciales	55	47	55	57	51	56
6.10	Ponderación de las Tarifas Arancelarias	105	97	92	91	94	93
6.11	Prevalencia de la Propiedad Extranjera	25	23	22	23	24	34
6.12	Impacto en los Negocios de las Reglas de IED	62	57	64	52	36	46
6.13	Carga de los procedimientos Aduanales	74	86	87	74	74	78
6.14	Importaciones en porcentaje del PIB	-	-	-	-	106	104
6.15	Grado de Orientación del Consumidor	55	64	68	55	47	54
6.16	Grado de Sofisticación del Comprador	52	62	79	73	50	54
		73	90	96	84	79	83

En la tabla 2 se desglosan los apartados que componen el octavo pilar y que es objeto de análisis de esta tesis, el Desarrollo del mercado financiero. En este rubro, las cifras obtenidas por México en el ciclo 2008-2013, tampoco son buenas, pues en la mayoría de los escaños está por arriba del lugar 70.

En cuanto a Disponibilidad de Servicios Financieros (8.02), es crítico que se obtengan tan malas calificaciones, especialmente para una economía en la cual, los servicios representan el 61.9% de la composición del PIB. Esto da cuenta de la

poca penetración que tienen los servicios financieros en la población mexicana, así lo apunta también el rubro indicador 8.04 de Accesibilidad al Mercado Financiero

Tabla 4. 8° Pilar: Desarrollo del Mercado Financiero

8°. Pilar: Desarrollo del Mercado Financiero		2008	2009	2010	2011	2012	2013
8.01	Sofisticación del Mercado Financiero	56	53	-	-	-	-
8.02	Disponibilidad de Servicios Financieros	-	-	79	69	60	61
8.03	Financiamiento a través del Mercado de Valores	77	88	94	74	60	65
8.04	Accesibilidad al Mercado Financiero	-	-	105	85	66	85
8.05	Fácil acceso a los Préstamos	96	85	96	92	82	94
8.06	Disponibilidad de Capital de Riesgo	99	98	96	78	67	76
8.07	Restricción de los Flujos de Capital	45	48	42	-	-	-
8.08	Fortaleza de Protección al Inversionista	26	31	-	-	-	-
8.09	Solvencia de los Bancos	56	41	42	40	33	30
8.10	Regulación del Intercambio de Valores	43	62	91	99	84	51
8.11	Índice de Derechos Legales (0 al 10)	93	83	86	76	65	65
Promedio Ponderado		66	73	96	83	61	59

1.5 La Competencia en México

En nuestro país, la competencia económica se basa en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Federal de Competencia Económica (1992), seguidas de reglamentaciones secundarias como el Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (RLFCE), el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia (RICFC), el Manual de Organización de la Comisión Federal de Competencia (MOCFC), el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTyS) que lleva la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. El 28 constitucional establece que:

...”en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. En consecuencia, la ley castigara severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social..”

Por su parte, la Ley Federal de Competencia tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. En este sentido, el organismo gubernamental encargado de vigilar la competencia económica es la Comisión Federal de Competencia (CFC) órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, a través de sus funciones de investigación, resolución, colaboración y

difusión, es la encargada de hacer valer la Ley Federal de Competencia (CFC, 2008).

Como resultado de la reprivatización de la banca en la década de los noventa y en particular de la liberalización y desregulación de los mercados, así como de la apertura al capital extranjero de inversiones directas y de portafolio, inducidos por la globalización, el Estado asumió nuevas funciones de regulador de entidades financieras y mercados, protegiendo a inversionistas y usuarios. Las dependencias a las que se les asignaron las tareas de regular y supervisar el sector financiero han sido: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México, la Comisión Nacional para la Protección y de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema Seguro de Ahorro para el Retiro, (Pardo, 2010).

Diversos estudios tanto teóricos como empíricos señalan la relación existente entre un sistema financiero competitivo y sólido, con la detonación del crecimiento económico, (Hernández Trillo, 2003). Esto se explica debido a que el sistema financiero canaliza los ahorros ofreciéndoles a las unidades superavitarias un rango diverso de alternativas e instrumentos de ahorro; al mismo tiempo, el sistema financiero reduce el riesgo que enfrentan los ahorradores de forma individual, pues al acumular numerosos ahorros individuales les permite diversificar recursos entre un distintas de oportunidades de inversión, además, con la existencia de los agentes financieros se genera la liquidez necesaria, pues los ahorradores pueden disponer en el corto plazo de sus recursos, mientras simultáneamente se financian proyectos de largo plazo, y por último, el manejo y administración de riesgos se facilita con la existencia de los intermediarios, dado que éstos monitorean a los deudores y a los gerentes de empresas a las que se les ha extendido el crédito (Avalos y Trillo, 2006). La existencia de estas bondades del sistema bancario y financiero dependerá del establecimiento fe un marco regulatorio y de supervisión por parte del Estado

Desafortunadamente la experiencia empírica afirma que en México no existe competencia en diversos sectores que son de gran importancia para el país. Al respecto, Moisés Naím (2009) concluye que México es rehén de cárteles formados por empresas, sindicatos, políticos, medios de comunicación, etc. que se oponen y obstruyen la competencia en sus respectivos sectores.

Muchos de los mercados más importantes de nuestro país se encuentran controlados por monopolios y oligopolios que extraen rentas de los consumidores, ya que venden sus productos a niveles de precios más elevados del que podrían hacer si enfrentaran competencia pues los compradores no tienen otras opciones; esto provoca que se distribuya de forma deficiente la riqueza del país y resta bienestar social a los consumidores (Elizondo, 2001). En promedio, cada familia mexicana transfiere 75,000 pesos anuales a monopolios, cuando el ingreso promedio anual por hogar de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008 es de 146,775 pesos y los estratos más pobres de la sociedad pagan en promedio 40% más por los servicios básicos. (Naím, 2010).

Estas estructuras monopólicas y oligopólicas se encuentran en muy consolidadas en diversos sectores de la economía, por mencionar ejemplos: dos empresas dominan el 93% de la producción de harina de maíz, dos o tres empresas concentran cerca del 80%; en productos para el cuidado personal y del hogar 3 o cuatro empresas concentran el 70% de cada mercado; de los mercados de la leche y sus derivados; de los refrescos, agua embotellada y jugos, Coca Cola controla el 73%; en pan empaquetado, Bimbo controla el 40% y Gruma el 41% de la harina de trigo; en telefonía y servicios de internet Telmex y Telcel concentran alrededor de 75 y 90%; en transporte al extranjero, una o dos empresas dominan cada ruta; dos empresas controlan prácticamente todo el mercado de la cerveza; si estas empresas enfrentaran competencia sus precios serían menores y el 10% de los mexicanos más pobres tendría un ingreso 6% mayor, pues estos productos representan el 42% de su canasta de consumo, acentuando la desigualdad que impera en el país (Elizondo, 2011).

CAPÍTULO 2 GOBIERNO: TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA REGULACIÓN Y LA COMPETENCIA.

La Administración Pública es una herramienta indispensable para el desarrollo social y económico, ya sea que el Estado adopte cualquiera de las actitudes que se encuentran en su repertorio: intervención directa en la economía, abstenerse de intervenir, involucrarse de forma indirecta; pues a través de la Administración, es decir de instituciones concretas, el Gobierno ejerce sus funciones; planea, realiza y ejecuta las diferentes políticas para la consecución de sus fines establecidos. En cualquier caso, la Administración Pública como órgano para el progreso económico, se convierte en el instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico, y en un elemento *sine qua non* para el desarrollo, pues es la concreción operativa del Estado (Torres Gaitán, 1964).

Como afirma José Juan Sánchez (2001), sin un sistema jurídico, sin poder coercitivo del Estado, sin un sistema de pagos bien determinado, sin codificación de la calidad y reglas de admisión, los mercados son incapaces de funcionar de manera eficaz. Existe una estrecha relación entre la administración pública y la economía; el sistema de producción y distribución de bienes económicos es, sin duda, uno de los aspectos más destacados y determinantes de cualquier nación. En cualquier sitio y época, la eficiencia de la administración pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos. La administración pública es también una rama de la economía política, la cual se ocupa de la acción conjunta del gobierno y los negocios para incrementar la riqueza nacional y para crear aquellas condiciones que permiten una buena vida. Una economía sólida y

próspera ha sido siempre condición imprescindible de la política pública y la actividad del gobierno ha sido indispensable y decisiva.⁷

En el mismo tenor, cabe señalar que el gobierno se expresa por actos de autoridad, es decir, en forma coactiva, legal, política, financiera y administrativa; estas acciones de gobierno poseen una doble dimensión, política y técnica, elementos normativos y técnicos, por lo que las políticas públicas como disciplina busca saber cómo se toma la decisión de realizar dichas acciones de gobierno y cómo pueden ser más eficaces para producir efectos deseados; asegurar la naturaleza pública y la calidad técnica-económica-administrativa de las decisiones de gobierno (Aguilar, 2010).

Se entiende por Política Pública un conjunto de acciones destinadas a resolver problemas de interés y beneficio público; y cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución entre el gobierno y sectores de la sociedad. La Política Pública atiende así las demandas de los sectores civiles, políticos y económicos, aprovecha la información y el conocimiento que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización, incluyendo el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para operar y alcanzar resultados específicos (Aguilar, 2010).

En el proceso de elaboración de políticas públicas, los problemas son conceptualizados y puestos en la mesa por el gobierno para ser buscarles solución; instituciones y demás actores formulan alternativas y eligen soluciones, sin embargo, este proceso es sumamente complejo, debido entre otras cosas a que: participan cientos de actores de las más diversas índoles de intereses y preferencias, que su aplicación toma largos periodos de tiempo, a que implican diversos programas de diferentes niveles de gobierno, implican disputas muy

⁷ Para Dwight Waldo (1964) no existe una buena definición de Administración Pública; quizá haya buenas definiciones breves, pero no una buena explicación concisa. A partir de esta advertencia, Waldo propone la siguiente definición: "1) Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; 2) Administración Pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado"

técnicas, por lo que quienes las ejecutan deben buscar formas de simplificar las situaciones (Sabatier, 2007).

Debido a esta gran complejidad, el análisis de las políticas es dominado por las concepciones cíclicas que pretenden simplificar y racionalizar los procesos de toma de decisiones asumiendo la articulación de las políticas en etapas definidas⁸; que a su vez son divididas por dos posiciones dominantes; por una parte las que privilegian la experimentación el análisis cuantitativo y el positivismo lógico; y por otra parte las que se identifican con el constructivismo social y las metodologías cualitativas (Bouzas, 2005).

A su vez, y dentro de este esquema cíclico, han abundado los análisis concentrados en la etapa de la evaluación de las políticas. Y dada la naturaleza del presente estudio, que se enfoca al análisis de una forma de la política económica, resulta pertinente remitirse al enfoque del *accountability*, que de acuerdo a Rossi y Friedman (1989) puede tener diferentes interpretaciones, entre las que destacan: la legal (ajustes de la política a la legislación); fiscal (ajustes de la política respecto a regulaciones fiscales); distributiva (asignación de los recursos); de cobertura (relación entre receptores finales y público objetivo inicial); de impacto y eficiencia

Respecto a la clasificación de las Políticas Públicas entendidas como soluciones a problemas de índole público. T.J. Lowi (1964) afirma que pueden ser distributivas, redistributivas o regulatorias. Las primeras se aplican cuando el problema puede ser resuelto mediante la distribución o asignación de recursos (materiales, humanos, financieros, en especie, etc.).

Las redistributivas son utilizadas cuando la magnitud del problema es estructural y abarca a la sociedad en su conjunto y por tanto solo puede resolverse mediante

⁸ De acuerdo con Bouzas (2005), estos modelos se basan en la idea de que las acciones de política pública es resultado de las interrelaciones y accionar de distintos actores que actúan de acuerdo a sus propios intereses y beneficios. Por medio de relaciones de causa y efecto se articula por etapas.

una redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social. Finalmente, las políticas regulatorias tienen que ver con problemas que no pueden ser resueltos a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones, prescripciones, reglas e incentivos a la observancia de la norma.

2.1 Referencias y acepciones teóricas en torno a la Regulación

En una definición amplia, la regulación consiste en establecer medidas para reprimir una determinada conducta no deseada a través de sanciones aflictivas, así como el otorgamiento de recompensas por cumplir con determinadas actividades, o por la abstención de la conducta no deseada; la incentivación por medio de recompensas o castigos, de comportamientos que se consideren deseables en sí o instrumentalmente respecto de beneficios ulteriores, y la erogación de prestaciones que no asumen la forma de premio o castigo pero que pueden ser vistas como medios cuya finalidad es obtener un estado deseado de cosas (Majone, y la Espina, 1993),

Ya en el siglo XVIII Von Justi dilucidaba que uno de los rasgos más significativos del concepto de Estado es que ofrece un plusvalor de gobernabilidad, incluso en aspectos que dentro de concepciones económicas liberales, se percibirían como intrusiones, arreglando que el lucro pueda hacerse de manera legítima, puesto que cuantas más personas prósperas haya en un país, más floreciente es el Estado (Guerrero, 1996)

Los conceptos tanto de “regulación” como de “desregulación” han sido utilizados en los últimos años de manera casi genérica, con distintas intenciones y en diferentes arenas, no sólo la económica, sino la política, la social y la de la administración pública.

Originalmente, la regulación fue el resultado de la actividad del Estado social que seguía las pautas del keynesianismo, y hacía suyas las tareas no sólo de crecimiento económico (participando activamente en el mercado y estimulando la

demanda), sino del pleno empleo y la vigilancia de los derechos de sus ciudadanos. En términos generales, la participación reguladora del Estado era plenamente aceptada dentro de la sociedad, pues garantizaba la satisfacción de necesidades sociales, la viabilidad del sistema económico y la generación de riqueza⁹.

Sin embargo, la complejidad de estas tareas provocó algunos efectos no deseados como la inflación, el aumento del déficit público y desequilibrios fiscales que abonaron al descontento social en sociedades de diferentes latitudes. Cuando el crecimiento económico se vio estancado en los años setentas, las políticas keynesianas sufrieron desprestigio severo, por lo que las políticas dictadas por el monetarismo y el liberalismo ocuparon su lugar en Estados Unidos y Europa, para posteriormente implantarse en América Latina, donde México no sería la excepción (Cabello, 1999).

El Estado fue objeto de críticas constantes, se le acusó de ineficiente, de dar servicios de mala calidad y costoso en lo financiero (al menos desde el punto de vista de los contribuyentes), mientras que la expansión del derecho y las reglamentaciones provocaron una situación de descontento generalizado; su intervención fue vista como recargada en sus tareas, anquilosada en su accionar, centralizadora y entrometida (Easton, 1965).

La aversión por la regulación tiene diferentes explicaciones además del aparente fracaso del Estado interventor y social. Por una parte, la operación de las agencias reguladoras genera costos elevados sin que ello garantice su adecuado funcionamiento (McCraw, 1975). Incluso se la regulación es frecuentemente acusada de actuar en contra de la competencia económica al restringir el ingreso de nuevas empresas en algunos sectores o bien al fijar precios.

⁹ La apertura y desregulación financiera en curso significan para muchos países no sólo cesión de soberanía y pérdida de control sobre la política monetaria, sino también y muy especialmente, la pérdida de la capacidad de utilizar el excedente, movilizar sus recursos y ampliar el crédito para el proceso de acumulación. Se trata, por tanto, de un problema económico y político, cuando el financiamiento de la acumulación pasa a ser conducido desde otro espacio político (Girón y Correa, 2004).

No obstante, cabe matizar que tal como señalan Majone y la Espina (1993), las impugnaciones que se le hacen al Estado interventor a sus políticas económicas muchas veces no son aplicables en su papel como regulador, el cual es de vital importancia pues la necesidad de dotarlo con poderes normativos y autoritarios para su uso eficaz y justificado emana de exigencias provenientes de cualquier sociedad.

En la escuela neoclásica existen diversas perspectivas teóricas del Estado Regulador: a) las teorías normativas, b) las teorías positivas, en donde el Estado es un actor relevante; c) teorías de la competencia perfecta de equilibrio, en donde los mercados son los únicos que asignan efectivamente; d) las teorías de los mercados imperfectos, en donde el Estado debe intervenir mediante regulaciones para facilitar la transmisión de información entre agentes, pues predomina la información asimétrica, y debe eliminar las barreras a la entrada (Ayala, 2001).

Por su parte, la intervención del Estado en el pensamiento keynesiano parte del supuesto de que el bienestar social no está únicamente referido solamente a un determinado nivel de producción, sino a la satisfacción de necesidades sociales, de justicia y equidad, asimismo el Estado debe intervenir como regulador para facilitar la coordinación macroeconómica procurando reducir la inestabilidad y mejorar las expectativas de los agentes económicos (Ayala, 2001).

La regulación ha sido una medicina preventiva del sistema monetario internacional para mantener saludables los circuitos financieros tanto en escala nacional como internacional. La legislación en torno a la regulación y supervisión es indispensable para lograr el crecimiento económico y el equilibrio entre las instituciones bancarias y no bancarias. La regulación es muy importante cuando hay grandes bancos, muy grandes para quebrar, muy grandes para ser rescatados (Girón, 2012).

Con el proceso intenso de internacionalización del capital, como proceso aplicado a las relaciones financieras internacionales, la localización geográfica carece de importancia, por lo que los reguladores de mercados financieros ya no controlan

sus territorios de forma completa, ya que las más diversas formas de capital se movilizan de forma cada vez más rápida y generalizada, restando capacidades para controlar los movimientos del capital a los estados nacionales, sus agencias y organizaciones. Las organizaciones transnacionales como las bancarias, movilizan recursos, desarrollan alianzas tejen y agilizan redes y circuitos, realizando aplicaciones de forma independiente o incluso con total desconocimiento de los gobiernos nacionales, los cuales poco o nada pueden hacer (Ianni, 1997).

Un Estado no debe ser ajeno a los procesos económicos, a los cuales regulará inteligentemente so pena de hacer su actividad una intrusión lesiva, extendiéndose su contacto con los procesos económicos a su papel de aval social, afirmando que la intervención del Estado en la economía y la libertad de industria no se deben plantear de forma necesaria como disyuntivas, no debe atacarse ni dañarse por camino alguno, a las leyes del comercio, cuando nada tienen contrario a las leyes del Estado, pues siendo el alma del comercio el crédito, y la buena fe, el Gobierno debe hacer una ordenanza adecuada (Guerrero, 1997).

2.1.1 Opciones a la Regulación

Dentro de las imbricadas relaciones entre Estado y Mercado que se desarrolla de manera natural en cualquier sociedad, existen diversas formas y expresiones que regulan dichas relaciones existen diferentes opciones, entre las cuales ocupan un lugar preponderante; la nacionalización; el libre mercado y la autorregulación de los agentes.

Históricamente, la nacionalización ha obedecido a razones principalmente económicas asociadas a las características de las economías de escala, pero también al interés estatal por fomentar el desarrollo tecnológico, la redistribución del ingreso y la seguridad nacional.

Aunque en los últimos años se han dado casos de nacionalización de empresas, sobre todo en el continente americano en países como Argentina, Venezuela y Bolivia, la nacionalización de empresas ha dejado de ser vista como una opción

viable, pues como se ha mencionado anteriormente, se acusa a las empresas públicas de ser ineficientes, onerosas, poco productivas, productos de baja calidad, insatisfacción de la demanda y corrupción.

No obstante, aun cuando estas observaciones son verdaderas en muchos casos, no son exclusivas de las empresas públicas y se originan por complejidad que implica el manejo de cualquier empresa, aunado a que la gestión de las empresas públicas en numerosas ocasiones se encuentra supeditada a lineamientos y participación. Esta postura, que se generalizó en las sociedades de casi todo el mundo a partir de la década de los ochenta, no está exenta de situaciones negativas, como la concentración del mercado, la formulación de monopolios, la extracción de rentas excesivas. La razón de ser de la regulación es de hecho, impedir que se presenten este tipo de situaciones, aplicada incluso antes de la consolidación del Estado asistencial keynesiano (Breyer, 1992).

Las actividades económicas bajo un esquema de libre mercado absoluto crean situaciones que involucran a terceros, es ahí donde debe existir regulación destinada a eliminar ineficiencias y fomentar prácticas competitivas, pues un mercado sin regulación no necesariamente es lo mismo que un mercado con competencia y eficiente; la regulación es en todo caso un complemento y no una antítesis de la libre empresa y la competencia, de hecho, un mercado eficiente presupone un Estado regulador que funcione de manera correcta (Majone y la Espina, 1993)¹⁰

¹⁰ Es preciso reconocer que el debate Estado vs. Mercado y consiguiente debate empresa pública vs. Empresa privada fue muchas frecuentemente ideológico y político más que de preferencia económica. Como señala Ayala Espino (2001) este viejo debate alcanza su clímax en los temas de la extensión del gobierno en la economía, el balance que debe existir entre los sectores público y privado, y el tamaño óptimo del sector público. El sector público contemporáneo es principalmente una obra de los liberales de la segunda mitad del siglo XIX que siempre concibieron al Estado como un auxiliador, proveedor y protector de los pobres, la injusticia, la desigualdad y las consecuencias negativas de la expansión del capitalismo; la visión normativa de los liberales concibió el papel del Estado como un factor correctivo, justo y necesario para ayudar a compensar a un sistema que no reparaba en los males sociales que inevitablemente genera.

Por su parte, en el lado opuesto se ubican quienes se oponen a un sector público sólido y extenso en sus manifestaciones, promoviendo que el Estado no posea empresas públicas, que participe de forma marginal de la producción de bienes privados e incluso públicos, al tiempo que no amplía su papel en la seguridad social; todo bajo el argumento de que el Estado de bienestar propicia que los individuos se abstengan de desarrollar sus habilidades y creatividad, aceptando pasivamente la ayuda paternalista del Estado.

Finalmente, respecto a la autorregulación, debe mencionarse que es un sistema de intermediación de intereses a través de la institucionalización formal o informal de las relaciones entre Estado, empresas y otras organizaciones, dicha institucionalización puede obligar a los involucrados a cumplir las directrices que se establecen para el sector en cuestión so pena de sanción, esta forma de regulación debería ser al menos en la teoría sencilla y eficaz pues hace responsables a los mismos destinatarios, cuyos representantes participan directamente en la adopción de acuerdos y su realización, así el Estado se inmiscuiría lo menos posible en asuntos que pueden ser solucionados de forma autónoma por los interesados (Strek y Schmitter, 1985).

Sin embargo, sólo las actividades económicas en las que aparecen actores colectivos son sujetos de autorregulación, por lo que no todos los sectores son idóneos para esta forma de organización. Derivado de ello, antes de implementarse la autorregulación debe conocerse y adaptarse el punto de vista de la ciudadanía, y al mismo tiempo tener en mente que en última instancia el Estado seguirá siendo el responsable de los efectos que la autorregulación pueda producir, lo cual lo faculta en determinado momento a establecer reglas más concretas (Teubner, 1982).

Al respecto, Majone (1979) afirma que la autorregulación es en todo caso una solución parcial, pues sólo es aplicable a ciertos sectores de la vida pública por lo que es incompleta incluso para ellos, y no representa una auténtica alternativa al Estado regulador o al libre mercado; sin embargo esto no significa que deban dejarse de lado las ventajas que posee.

Sobre este enfoque de política regulatoria, Aguilar (2010) afirma que las políticas regulatorias con las que atienden situaciones cuyo origen son conflictos entre ciudadanos o grupos de ciudadanos particulares, dado que los efectos de las conductas de unos perjudican la propiedades, libertades o condiciones de vida de los otros, de modo que hay que establecer normas que regulen las conductas, y al hacerlo, se da la razón a unos y se le quita a otros, con el resultado de que hay

ciudadanos conformes e inconformes, es decir, resuelven conflictos al tiempo que provocan otros nuevos.

Y es aquí donde el enfoque del análisis racional de política pública puede ser de utilidad, ya que este enfoque de tipo técnico-administrativo consiste en evitar que se decidan acciones casualmente equivocadas, innecesarias, dispendiosas y que sustraen recursos a otras actividades, en el caso de la política económica, actividades mal ejecutadas generan costos económicos muy elevados para la sociedad en su conjunto.

En ese sentido una regulación es una limitación impuesta a discreción por el gobierno con el propósito de restringir las decisiones de los agentes económicos (Harrington, Vernon & Viscusi, 2005). Así pues, es una de las formas en que el Estado puede intervenir y es una forma de política pública para la creación y control de mercados; por lo que las de políticas regulatorias (expresadas en forma de normas, reglamentos y contratos emitidos por las distintas agencias reguladoras) tienen la finalidad de promover incentivos para mejorar el desempeño de la economía; ya sea a través de subsidios, permisos, concesiones, control de precios, exclusividades del Estado, aranceles, normas técnicas, controles sanitarios y de calidad, entre otras, el problema surge cuando la regulación beneficia a particulares y sus intereses particulares (IMCO, 2010).

La regulación financiera es importante para el adecuado funcionamiento del sistema económico entre otras porque garantiza que sus actores cuenten con la adecuada solvencia que les garantice un nivel razonable de seguridad además de ser fundamental en la política monetaria del país.

Como señala Pineda (2005), en nuestro país la regulación sobre el sistema financiero y el subsistema bancario persigue cuatro objetivos; eficiencia operacional y de competencia, seguridad y solidez, política monetaria y eficiencia en la asignación de los recursos, y protección a los depositantes. La eficiencia y la competencia debe cubrirse debido a que regularmente los bancos se ven tentados

a arriesgar capitales invirtiendo en proyectos riesgosos por su elevada tasa de rendimiento.

Respecto a la seguridad y solidez, debe considerarse que, por su naturaleza, los bancos cuentan siempre con niveles altos de deuda, por lo que la regulación debe evitar problemas solvencia. Esto Impacta la política monetaria debido a que es la base del sistema de pagos y se debe buscar la eficiente canalización de recursos. Debe buscarse la protección de los usuarios de la banca

2.2 Referencias y acepciones teóricas en torno a la competencia

Gran parte de la teoría sobre la competencia ha sido desarrollada en el campo de la economía, pero sus conceptualizaciones han sido importantes para que en la práctica la administración pública desarrolle instituciones y políticas públicas para regular la competencia, aunándose a lo anterior también acepciones de su propia disciplina.

Para la teoría económica clásica, la competencia en los mercados es positiva, pues basándose en el principio de la “mano invisible”, es la competencia lo que selecciona las formas de organización más eficientes (Alchian, 1950). En términos generales, la competencia entre productores puede ser dentro del mercado, o por el mercado, aunque cabe señalar que se puede dar la combinación de ambas. Cuando se compite en el mercado las unidades económicas intentan atraer y retener más clientes que el otro en un mercado específico. Cuando distintas empresas intentan entrar a un mercado para participar en él, se trata de competencia por el mercado (Estrada, 2010).

Son diversos las teorías y los autores que señalan las ventajas de la existencia de competencia en los procesos económicos, pues induce a la competitividad y a un mejor desempeño. Schmidt (1997) señala que esto se logra ya que hace la eficiencia más rentable por lo que los productores intentarán conseguirla, mientras que por el contrario, ser ineficiente se vuelve muy costoso, sobre todo en

mercados donde la elasticidad de la demanda es elevada, pues las empresas con menores costos podrán acaparar más terreno en dicho mercado.

Asimismo, Ahn (202), coincide al señalar que la competencia provoca que las empresas que no son competitivas perezcan, por lo que los directivos de las empresas y los trabajadores en general, se ven obligados a ser eficientes, esforzarse y ser productivos. En cuanto a los directivos mencionados, la competencia y el flujo de información entre empresas permiten que el trabajo y el prestigio de dichos directivos sea conocido y codiciado entre las firmas, lo cual fomenta un mejor desempeño en aras de acceder a mejores oportunidades laborales (Nickell *et al.*, 1997).

Por otra parte, la competencia se transforma en un incentivo para la innovación, pues cuando los productores compiten, desarrollan inventiva por nuevos productos y la adopción de mejores procesos, que no es otra cosa que mejorar la competitividad (Estrada, 2010). En este sentido, Aghion *et al.* (2005) afirman que la innovación incrementa por la competencia sólo cuando ésta permanece en niveles bajos, y concluyen en un modelo en el que la relación entre innovación y competencia puede expresarse de manera gráfica en forma de una U invertida, es decir:

- Cuando los niveles de competencia son bajos, las ganancias previas al proceso de innovación son altas por lo que las empresas no observan motivos para la modernización.
- Cuando los niveles de competencia se elevan, las empresas buscan la innovación, pues la utilizan como medio de ventaja ante dicha competencia y para obtener mayores ganancias
- Cuando existen demasiados competidores en un mercado, la innovación descende pues las ganancias posibles son menores, pues se diluyen entre los numerosos competidores.

De acuerdo a la evidencia que arrojan los estudios de diversos autores citados por Estrada (2010), los efectos de políticas y regulaciones pro competencia en el

desempeño económico muestra que diversos paquetes de reformas a favor de la competencia incrementan la inversión y la productividad multifactorial (Nicoletti y Scarpetta, 2005^a); el empleo (Nicoletti y Scarpetta, 2005b); el ingreso per cápita, los salarios reales y el ritmo de difusión y adopción de mejoras tecnológicas.

También hay resultados que dan a conocer que una mayor efectividad de la política de competencia incrementa el crecimiento (Dutz y Hayri, 2000), la expansión de las empresas privadas más eficientes (Dutz y Vagliasindi, 2000), la productividad multifactorial (Voigt, 2006, aunque la relación se debilita al considerar la calidad general de las instituciones) y el estándar de vida (Krakowski, 2005). Finalmente, Rodríguez (2006) muestra que las leyes de competencia explican una reducción promedio de 5% en los precios de los bienes no comerciables, aunque el efecto puede derivarse de políticas procompetitivas más generales.

2.3 Competencia y Asuntos públicos

2.3.1 El Estado como Agente regulador que asegure la competencia.

El Estado como regulador en nuestro país se ubica en un contexto complicado dado que enfrenta el deterioro institucional y político de más de 20 años de un modelo desregulador y liberalizador, así como una crisis global evidencia la incapacidad de gobierno, ilegitimidad y fragmentación del poder político. Las instituciones económicas del Estado, así como aquellas en materia de aplicación de la justicia están disminuidas (Correa, 2010)

Giandomenico Majone (1993), señala que un Estado regulador es aquél que escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, para lo cual diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a sus consocios; generalmente en actividades en las que se

establecen las condiciones de posibilidad y funcionamiento eficiente, cuyos efectos, son monitoreados por el propio Estado. Es decir, la regulación consiste en adoptar medidas adecuadas para producir efectos tangibles, previstos y deseados por el regulador, como en este caso generar competencia entre participantes del sector; sin embargo, esto no debe confundirse con el Estado que planifica la economía, ni con el que deroga directamente las prestaciones

De acuerdo con Przewoski, (1997), tal y como las instituciones políticas (incluyendo partidos y elecciones), son los encargados de establecer las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno; las instituciones político-económicas (incluyendo las agencias reguladoras), se encargan de establecer las relaciones entre los gobiernos y los agentes económicos privados. Desde este punto de vista para que la economía funcione con eficiencia, estas relaciones tienen que estar adecuadamente estructuradas, aspecto precisamente dependiente de la administración pública, el gobierno en acción.

Es por ello que el Estado adquiere un papel preponderante; ya que se encarga de fijar la estructura de incentivos que afectan a los agentes privados en sus relaciones, autorizando o prohibiendo ciertas acciones por ley, modificando los precios relativos vía el sistema fiscal, facilitando transacciones o bien, forzando la participación. Para este autor, el Estado permea la totalidad de la economía; es un factor constituye de las relaciones privadas, y por tanto, los problemas derivados de la manera en que funcionan las instituciones económicas no pueden evitarse prescindiendo del Estado en la economía

Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad; pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar el problema que les dio origen., y para saberlo y retroalimentar el proceso, es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no (Cardozo, 1993)

Dadas sus características y su origen, el Estado es el encargado de regir las relaciones entre particulares en materia económica. De acuerdo con Lewis (2004) las políticas que aseguren la competencia en los mercados de productos son tan

importantes como las políticas macroeconómicas como elemento diferenciador en el desempeño económico de los países. Numerosas corrientes de la economía dan cuenta de ello, entre ellas el neoinstitucionalismo, que supone que los costos de transacción¹¹ se elevan si las instituciones de regulación son ineficientes, caen en la ambigüedad o si la autoridad no les da el peso necesario para hacerlas valer, lo cual impacta no solamente a nivel microeconómico de la eficiencia en la asignación de los recursos de la empresa, sino a nivel de la configuración industrial, y por ende en el nivel macroeconómico y macrosocial (Ayala Espino, 1999)

Además, el neoinstitucionalismo, contrario a las doctrinas de la teoría económica clásica liberal, concibe al sistema económico como una estructura al mismo tiempo económica y política; es en este contexto dual, que los individuos toman decisiones con asimetrías de poder e información incompleta, lo cual genera distorsiones y conflictos. Esto se explica debido a que los beneficios sociales difieren de los beneficios sociales, de ahí la importancia de Estado como regulador de conflictos, con poder para imponer restricciones y obligaciones en instituciones y normas, leyes y contratos (Ayala Espino, 1999).

En este sentido, la acción pública cuenta con instrumental de elementos que conecta a los ciudadanos con el gobierno, entre estos elementos se encuentran la gobernanza, la política pública, el capital social, las redes de política y la acción pública.

2.4 Regulación y Políticas Públicas de la competencia

Según Thoening (1997), en primera instancia, se podría caracterizar la acción pública, como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos, y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. Por su

¹¹ Para la Nueva Economía Institucional, la unidad básica de análisis es de hecho la transacción, pues en ella se engloban los conceptos de conflicto, mutualidad y orden, y en torno a ella se erigen políticas públicas en condiciones de existencia y costos específicos (Commons, 1932)

parte, en el concepto tradicional, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental (Lahera, 2003).

Generalmente, las políticas públicas, se plantean a sí mismas, objetivos relacionados a los de la teoría económica, tales como suscitar el crecimiento, asegurar el empleo a la población y/o el control de la inflación; es decir, finalmente el objetivo principal inherente a ellas es el de propiciar el bienestar de los ciudadanos; es por ello que resultan de importancia dentro del ámbito de lo público. De tal manera que dicho bienestar de las personas (como elemento de lo público) es influido por muchos factores que están sujetos a las políticas públicas, es por ello que es de interés particular para éstas las políticas que se relacionan con el bienestar que las personas disfrutan al hacer sus operaciones en el mercado.

En este sentido, un requisito esencial es que las personas tengan acceso a un mercado que funcione adecuadamente, en donde los consumidores y los proveedores puedan negociar equitativamente y de buena fe. Un mercado que opera adecuadamente brinda a los consumidores una variedad de bienes y servicios, y los productos son asequibles, seguros y confiables (McAuley *et al.*, 2008).

Sin embargo, tal y como lo señala Williamson (1999) tanto el mercado como el Estado como organizaciones de asignación de recursos pueden fallar, es por ello que deben existir regulaciones. En el mismo sentido, existen fuertes razones de equidad que pueden justificar la intervención social del Estado; no el Estado enorme y desbordado, ni el Estado disminuido y abúlico, pues los problemas siguen siendo grandes. Entonces, las políticas públicas de calidad, deben poseer ciertas características, deben ser pensadas, analizadas, desarrolladas y evaluadas para un correcto funcionamiento, en otras palabras, la calidad de la formulación y gestión de las políticas con sentido de lo público (Aguilar *et al.*, 1992).

De manera generalizada, se asocia fuertemente el concepto de regulación con acciones de comando y control por parte del Estado a través del uso de reglas

legales apoyadas por sanciones. Estos atributos de comando y control son comúnmente asociados a aspectos negativos de la propia regulación, como reglas mal orientadas, rigidez, osificación, sobre o sub aplicación, entre otros (Black, 2002).

De acuerdo a los preceptos de la teoría económica, la oferta de los mercados se ve impactada por las políticas de competencia, esto se expresa asegurando que no existan barreras innecesarias a la entrada de competidores, que no se produzca merma económica por la concentración en el mercado o transferencias excesivas de consumidores a productores, al tiempo que sanciona de forma legal el fraude, la conducta engañosa y la colusión entre los proveedores. Se afirma que los mercados se encuentran estructuralmente sanos Cuando presentan estas características, pues se ajusta a los que los economistas llaman modelo de mercado competitivo. (McAuley et al, 2008).

Cuando la monopolización es inevitable, como en el caso del monopolio natural (donde un mercado puede sostener eficientemente a un único proveedor), los gobiernos regulan el comportamiento de las empresas para garantizar que los resultados de los mercados sean tan cercanos a aquellos que tendrían lugar en un mercado competitivo. De esa manera, aun un mercado con un proveedor monopolístico puede estar estructuralmente sano, siempre que esté bien regulado. En general, las políticas de competencia operan a través del mecanismo de la ley de competencia (por ejemplo, la ley antimonopolio), sustentada por las capacidades de ejecución que tiene un regulador de la competencia con buenos recursos (McAuley, 2008).

Al respecto Aguilar (1992) recomienda una intervención y regulación del gobierno por temas, asuntos específicos, acciones particulares y todo un abanico de estrategias de acción gubernamental en beneficio de la sociedad, por ejemplo, la regulación en los servicios financieros. Un incremento en la eficiencia de los bancos conduce a una mayor competencia lo que a su vez genera un efecto positivo en el crecimiento del país, de ahí la importancia de promover políticas de competencia en el sector bancario pues se genera un círculo virtuoso con efectos

positivos en el sector bancario el cual retroalimenta a la economía nacional en su conjunto (Gaffeo y Mazzocchi, 2014)

CAPÍTULO 3 COMPETENCIA EN EL SECTOR BANCARIO

3.1 Sistema Bancario Mexicano¹².

Antes de la aparición de los bancos como instituciones formales, ya existía en México actividad crediticia, realizada por otras instituciones como la Iglesia y con otros medios como el trueque. Fue en 1784 cuando es creado el Banco de Avío y Minas, con el objetivo de brindar financiamiento a los mineros de la época (Burnes, 2006), pero la fecha de nacimiento oficial de la banca mexicana es en 1830, con la fundación del Banco de Avío Industrial, posteriormente en 1864, se estableció el Banco de Londres y México, primer banco privado comercial del país, y sucursal del banco inglés.

Es en 1881 que por decreto del Congreso de la Unión es creado el Banco Nacional Mexicano y al año siguiente el Banco Mercantil Mexicano; competidores hasta 1884 cuando son fusionados para crear el Banco Nacional de México, facultado como banco central pero desalentando la creación de nuevos bancos.

Durante el porfiriato y en los años posteriores al conflicto revolucionario, la actividad bancaria aunque algunas instituciones tuvieron altibajos, se desarrolló de forma regular.

¹² "Historia sintética de la banca en México", Banco de México. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/materia>

Es en 1978 que las instituciones de la banca mexicana dejan de ser especializadas para ser de servicios múltiples, lo que impulsó de manera importante al sistema bancario nacional, formándose nuevos bancos con posibilidades de ofrecer nuevos y mejores productos.

La banca en México ha sufrido varios cambios a partir de la década de los 70. Tras la conformación de la banca múltiple en 1978, se registraron en el país importantes desequilibrios macroeconómicos que derivaron en la nacionalización de la banca en 1982. En ese entonces, el sistema bancario del país estaba integrado por 66 instituciones, cuya propiedad era completamente pública y su administración completamente en manos de funcionarios de la administración pública federal. De éstas, un proceso gradual de fusiones consolidó el sistema bancario en 18 instituciones que operaron hasta la reprivatización de la banca.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) el sector bancario vivió circunstancias adversas pues la disponibilidad de recursos en el país era baja, y el Estado que era el propietario, demandaba de la mayoría de ellos, lo cual generó un contexto de baja competitividad lo cual sumado al proteccionismo respecto a la competencia de exterior, dieron pocas posibilidades para el desarrollo comercial de los bancos (Romo, 2002).

Hacia finales de los 80, se empezaron a instrumentar varias reformas estructurales que buscaron corregir los desequilibrios financieros del país. Un cambio importante fue la desincorporación de entidades del sector público con el fin de contribuir al mejor desempeño de las finanzas públicas. En este contexto y desde entonces, se ha llevado a cabo un intenso proceso de privatización ante lo cual, Omar Guerrero hace la diferenciación entre exprivatización y endorprivatización, donde la primera es la transferencia por parte de la Administración Pública de bienes y servicios a la administración privada, mientras que la segunda es la sustitución de la Administración Pública de los asuntos nacionales, por la idea, la técnica y la metodología de la gerencia privada, lo que permite la explotación de las funciones internas del Estado por el Capital (citado en Vicher, 2009)

Entre 1989 y 1990, se revocó el quinto párrafo del Artículo 28 de la Constitución, en el cual se establecía que los agentes privados no podían ser propietarios de instituciones bancarias de forma mayoritaria; máximo podían participar con un 49% del capital social de una banca; dichos límites se sobrepusieron inmediatamente en 1991 con la instrumentación de cambios de ajuste estructurales draconianos entre los que se incluyeron el achicamiento de la administración pública y la reprivatización de la banca comercial.

En junio de ese año inició el proceso de licitación de los 18 bancos que existían, bajo una serie de criterios, establecidos en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990, los cuales fueron el resultado de los convenios acordados para reformar la legislación bancaria. El proceso de venta se realizó a través de subastas, que iniciaron el 7 de junio de 1991. Durante ese año la captación del conjunto de los nueve bancos regresados a la iniciativa privada representó 60% del sistema bancario mexicano. En julio de 1992 concluyó el proceso de desincorporación de los bancos comerciales al venderse el último, el banco XXX. En tan sólo 13 meses se vendieron las 18 instituciones bancarias por un monto total de 39,000 millones de pesos, habiéndose canalizado todos los recursos, al igual que con el resto de las privatizaciones, al fondo para el pago de la deuda interna.

Después de la privatización de los bancos se tuvo un intenso proceso de fusiones y adquisiciones (de hecho comenzó antes). Se achicó el sector bancario. Las fusiones fueron vistas como el mecanismo idóneo para que los bancos (fusionados) se vuelvan más competitivos. Igualmente, después de la crisis del 94-95 se permitió la entrada del capital extranjero a la banca (rompiendo con las leyes nacionales de inversión extranjera y lo indicado en el TLCAN. Lo anterior daría origen a la problemática que se describe más adelante.

A partir de este momento se buscó promover una mayor competencia bancaria a través de la autorización de nuevos bancos y la entrada de 20 instituciones extranjeras, lo que se materializó en 1994. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos

por modernizar la banca, ese mismo año las condiciones cambiaron abruptamente, la inversión se contrajo, lo cual aunado al alto nivel de financiamiento de la balanza de pagos, ocasionó la devaluación del tipo de cambio, a la vez que la inflación se disparaba.

Sólo cuatro años después de su privatización, el sector entró en una crisis severa. La crisis financiera por la que atravesó México en 1995 impactó los balances de los bancos por lo que el Estado mexicano tuvo que rescatarlos a través de un fondo financiado con costo al erario para asegurar su supervivencia. Este rescate se instrumentó mediante una serie de programas a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) atendiendo pasivos de los bancos que ascendían en febrero de 1998 a \$552,300 millones de pesos, por lo que en diciembre de ese año en el Presupuesto de Egresos de la Federación se convirtieron los pasivos del FOBAPROA en deuda pública, transfiriéndose al Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

De 1995 y hasta el año 2000, la banca se sometió a un proceso de saneamiento, cambiando sus reglas en el ámbito de la supervisión. En cuanto a la competencia, las autoridades competentes se limitaron a dictaminar las fusiones y adquisiciones de bancos, al tiempo que instituciones extranjeras ingresaron a competir en el mercado nacional, muchas veces adquiriendo bancos locales. Ello derivó a que mientras que en 1994 el capital foráneo en el sector representaba tan sólo el 5%, para 1996 ya era el 52.4%.

El intenso proceso de adquisiciones comenzó en el 2000 cuando Bancomer fue adquirido por Banco Bilbao Vizcaya, en 2001 Citibank se hizo del control accionario de Banamex y en noviembre del año siguiente HSBC compró Bital; le siguieron Serfin e Inverlat, adquiridos por Banco Santander y Bank of Nova Scotia respectivamente. Para finales de 2003, el capital financiero de origen extranjero representaba el 82.3% del sector, distribuido de la siguiente manera: España, 37.6% (BBV-Bancomer y Santander-Serfin); Estados Unidos 27.6% (Banamex-Citibank, Bank of America y otros); México 17.7% (Banorte, Inbursa, y otros);

Reino Unido, 10.1% (HSBC-Bital); Canadá, 10.1% (Scotiabank-Inverlat) y otros (ING, Deutsche, Tokio, Dresdner, Amnamro, etc.

En suma, desde entonces y hasta la actualidad, la banca ha transitado por un proceso de reprivatización, crisis, reestructuración, y finalmente extranjerización sin que se haya incidido de forma positiva la disponibilidad del crédito, la propensión al ahorro, ni se ha conseguido reactivar el financiamiento al sector privado, por el contrario el sector bancario transfirió sus pasivos a la sociedad. De igual forma, la liberalización y privatización del sistema financiero no garantizaron la existencia de mercados eficientes y competitivos, ni estimuló la creación de una conexión eficaz de ahorro-inversión como se esperaba, sino que se trató de un traspaso de un oligopolio público a uno privado, una banca rentista del gobierno, con pocos incentivos para otorgar créditos, concentrada y que no estimula el ahorro privado (Mendoza, 2007). Esto a su vez se tradujo en estructuras de alto grado de intermediación que incidieron de forma negativa en la productividad de la economía (Ánima y Guerrero, 2004).

Tabla 5. Rubros del Balance General

Principales Rubros del Balance General y Estado de Resultados a Agosto 2013. Millones de pesos						
	Activo Total		Inversiones en Valores		Cartera Total ¹	
	mdp	%	Mdp	%	mdp	%
Sistema ^{*/}	6,277,642	100.00	1,769,308	100.00	2,903,076	74.12
BBVA Bancomer	1,332,310	21.22	365,345	20.65	698,637	24.07
Banamex	1,157,529	18.44	420,104	23.74	473,533	16.31
Santander	801,192	12.76	199,799	11.29	375,786	12.94

Banorte	782,937	12.47	238,539	13.48	409,056	14.09
HSBC	478,269	7.62	128,898	7.29	194,719	6.71
Total	4,552,236	72.52	1,352,685	76.45	2,151,731	74.12

Tabla 6. Balance General

Principales Rubros del Balance General y Estado de Resultados a Agosto 2013. Millones de pesos						
	Captación Total		Capital Contable		Resultado Neto	
	mdp	%	Mdp	%	mdp	%
Sistema ^{*/}	3,181,810	100.00	676,433	100.00	66,699	100.00
BBVA Bancomer	720,022	22.63	122,416	18.10	22,177	33.25
Banamex	497,946	15.65	138,652	20.50	9,664	14.49
Santander	435,616	13.69	99,733	14.74	11,223	16.83
Banorte	432,880	13.60	74,531	11.02	8,029	12.04
HSBC	285,741	8.98	46,502	6.87	1,438	2.16
Total	2,372,205	74.56	481,834	71.23	52,531	78.76

3.2 La regulación (Cuestiones institucionales y su dinámica)

Las profundas transformaciones en la economía y de los mercados financieros en los últimos años arrojan luz sobre los dos elementos que propiciaron la ruptura de las estructuras financieras nacionales; la primera de ellas es la desregulación (libertad en las tasas de interés y de movimientos de capital) y la conglomeración de los activos (Correa, 2000).

La reciente crisis financiera tuvo como efecto que una vez más el papel del Estado en el sector, así como la evaluación de la competencia bancaria se colocaran en el centro del debate de académicos, autoridades y todos aquellos involucrados en

políticas públicas, quienes discuten sobre las políticas y leyes que deben regir a los bancos que compiten.

La regulación que ejercen los estados sobre los sistemas financieros forman parte de lo que puede definirse como política financiera, por lo que una expresión de los cambios regulatorios es la modificación en el uso y eficacia de los instrumentos de política financiera que en alguna época fueron útiles, potenciado por una menor capacidad de gestión financiera por parte de las autoridades en la materia y el cambio de los objetivos de política económica (Correa, 1998)

El sistema financiero puede definirse como el conjunto de instituciones, medios y mercados por medio de los cuales se captan, administran, regulan y canalizan recursos provenientes del ahorro hacia actividades productivas. Se divide de acuerdo a las actividades que realiza en los siguientes sectores¹³: Bancario, No Bancario pero de servicios complementarios, de Ahorro y Crédito Popular, de Derivados, de Seguros y Fianzas, de Pensiones.

Generalmente, el sector bancario posee la mayor participación en el mercado pues es el encargado de transformar los ahorros de las personas en financiamiento para proyectos productivos, aún y cuando dichas personas desconozcan el destino de las inversiones. México no es la excepción, pues el sector que tiene mayor presencia en el mercado, es el, que a su vez se caracteriza por numerosos intermediarios que forman parte de grupos financieros de gran tamaño, y por la presencia generalizada de filiales de bancos del exterior.

De acuerdo con el Banco de México la siguiente sería la composición del sistema financiero por tipo de intermediario:

Tabla 7 Instituciones del sistema financiero mexicano.

Instituciones que integran el sistema financiero mexicano

¹³ "Sistema Financiero Mexicano". *La asociación Mexicana de Asesores Independientes de Inversiones, A.C., (AMAII), (15/02/2012).* Disponible en: <http://www.amaii.com.mx/AMAII/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?fuente=nav&docId=97>

Modelo de competencia en los servicios financiero en México: Un diseño de Políticas
Públicas regulatorias y de promoción

	Número de entidades	% participación activos totales	Tasa de crecimiento anual de los activos
Banca Múltiple	46	48.6	2.8
Siefores (afores)	81 (13)	15.0	14.7
Sociedades de inversión (operadoras)	574 (58)	11.8	6.5
Instituciones de fomento	10	9.7	8.5
Seguros	103	6.5	12.3
Fianzas	15	0.2	4.1
Casas de bolsa	34	4.6	21.9
Sofoles y sofomes reguladas	41	0.8	-8.5
Sofomes no reguladas	3,763	1.7	-24.8
Organizaciones auxiliares de crédito	33	0.1	-1.3
Entidades de ahorro y crédito popular	231	1.0	6.0
Instituciones de vivienda y otros	3	n.a.	n.a.

Como se mencionó antes, la banca múltiple o comercial es el intermediario de mayor importancia, pues posee el 48.5% de participación de los activos totales, cuenta hasta la fecha de elaboración del reporte con 46 instituciones. Esta presencia dominante le confiere además un papel significativo para el desarrollo del país.

Queda documentada la importancia del sector para el país, aunado a esto debe señalarse la importancia que tiene la dinámica y las características intrínsecas que configuran el sector, como la competencia y nivel de concentración que se da entre instituciones al interior del mismo. La calidad de los servicios ofrecidos por la industria financiera al resto de la economía es fundamental para apuntalar la

relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico. (Hasan *et al.*, 2009).

La regulación bancaria debe ser diseñada para ser capaz de responder a los cambios en el mercado financiero, sus prácticas y sus instituciones, además de las transformaciones en las condiciones económicas y las políticas monetarias. El marco regulatorio debe tener la capacidad para para adaptarse e innovar para crear nuevas dinámicas que fortalezcan y estabilicen el sector y eviten eventuales crisis (Kregel, 2014).

3.3 Dinámica del sector

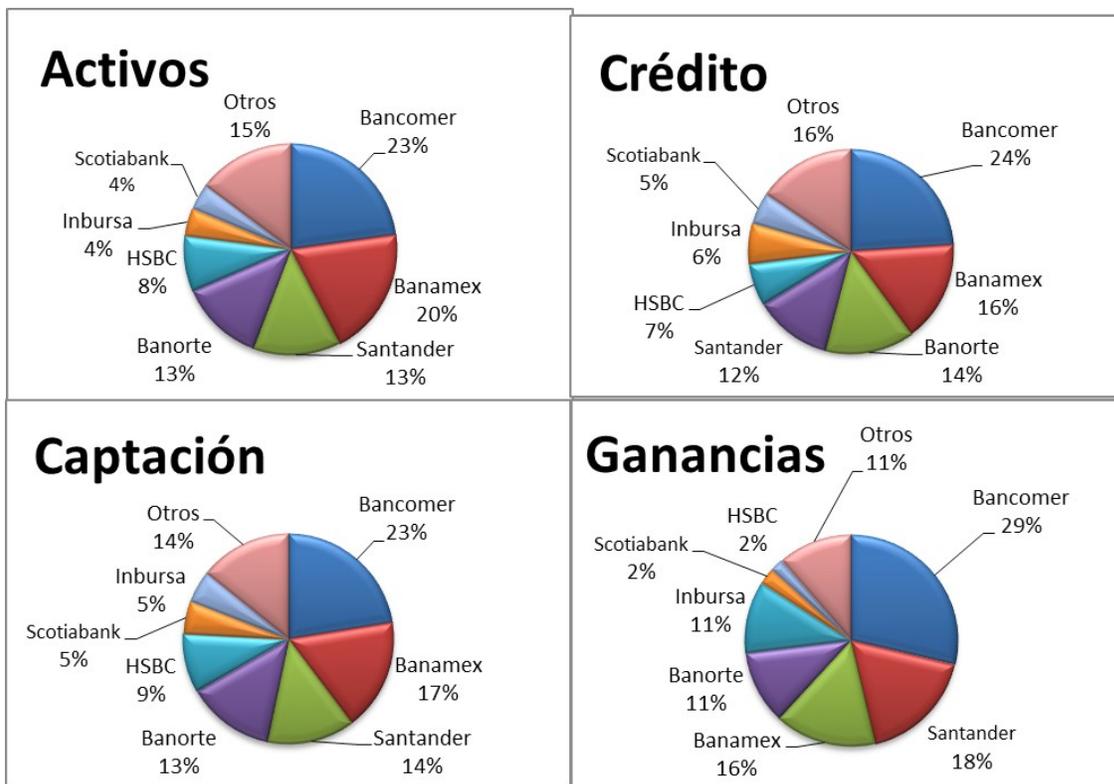
Desde entonces, los bancos de nuestro país han gozado en su mayoría de grandes utilidades, derivada de los grandes privilegios de los que gozan y la falta de competencia debido a una débil e incongruente regulación bancaria, aspectos que precisamente son objeto de investigación de la presente tesis. Es así que los bancos de origen extranjero que operan en México son cada vez más importantes para las finanzas de sus matrices, De esta forma, BBVA Bancomer, Banamex, Santander, HSBC y Scotiabank sostuvieron o incrementaron su participación en las ganancias globales de sus controladoras, convirtiéndose en algunos casos en la franquicia más rentables de sus matrices.

En nuestro país, si bien es cierto que el número de bancos ha incrementado en los últimos años, un pequeño grupo de instituciones ejercen un fuerte control en el mercado. Incluso, un reporte realizado por Banamex a través de su subsidiaria bursátil Accival, señala que un pequeño grupo de bancos controla el mercado bancario del país, al tiempo que seis bancos se reparten entre 75% y 85% de los volúmenes de actividad. Cabe señalar, que esta cifra indica que derivado de la ausencia de regulación que fomente la competencia, el mercado cuenta con un alto grado de concentración.

El mismo reporte indica que cinco de los siete bancos más grandes (entre 65% y 75% del sistema) tienen su matriz en el extranjero, detalle relevante si tomamos en cuenta que las ganancias obtenida en México son transferidas a sus países de origen, por lo que se da una fuga de capitales que actúan en contra del crecimiento y desarrollo del país, haciendo necesaria una regulación que apunte a la reinversión de dichas utilidades en nuestro país.

Tal es la situación, que el pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) dio a conocer que ha comenzado formalmente un trabajo de investigación sobre las condiciones de competencia existentes en el sistema financiero mexicano y sus mercados.

Gráfica 1. Principales indicadores



Fuente: www.dineroenimagen.com con información de la CNBV

Como se ilustra en la gráfica x y según datos de la CNBV los activos actualmente están concentrados en cinco instituciones bancarias: BBVA Bancomer, Banamex, Santander, Banorte y HSBC, que tienen alrededor de 77.04% de dichos activos, cuyo monto total asciende a 6.39 billones de pesos, sólo Bancomer y Banamex concentran 42.33% de los mismos.

En términos de Crédito, la situación es muy similar, pues las mismas cinco instituciones se reparten el 73% de la cartera y los primeros dos lugares ocupados una vez más por Bancomer y Banamex acaparan 39.98% de la misma. En cuanto a la captación¹⁴ los datos prácticamente se repiten, los dos primeros lugares tienen en sus cuentas 39.71% del total, si se agrega el tercer lugar 53.3% y si se suman

¹⁴ La captación es el proceso mediante el cual el sistema financiero recoge recursos del público ahorrador y los utiliza como fuente del mercado financiero. En el caso de la captación bancaria son todos los recursos que la banca obtiene a través de sus instrumentos de captación (cuenta de cheques, cuenta de ahorros, depósitos a plazo fijo, etc.), que conforman los pasivos del sistema bancario e incluyen recursos en moneda nacional y extranjera.

los porcentajes de los 7 principales bancos, el resultado es que concentran el 85.78% de la captación total.

Finalmente los datos muestran que respecto a las ganancias¹⁵, Bancomer y Santander se llevaron en 2013 el 46.44% de las mismas, si se cuenta también a Banamex el monto fue de 61.71% y si se suma el 11.27% del cuarto lugar ocupado por Banorte, el total es de 72.98%. La suma de las siete principales instituciones arroja una concentración del 88.58%

Por otra parte, la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) reveló que, durante 2013, sólo siete grupos financieros generaron en conjunto 115,943 millones de pesos de utilidad neta, es decir, el 94% del total de toda la banca –que ascendió a 124,174 mdp.

BBVA Bancomer fue el grupo con mejores resultados, al registrar una utilidad neta de 37,781 mdp, el 38% de lo que su matriz española BBVA capta en todo el mundo. Por su parte, Banamex alcanzó rendimientos por 21,592 mdp, 20% más que en 2012, cuando reportó 17,965 mdp.

De igual forma el Banco de México y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) firmaron en enero de este 2014 un acuerdo de colaboración para intercambiar información, con el propósito de eliminar las prácticas anticompetitivas en el sector financiero, reconociendo que éstas pueden distorsionar el costo de los servicios que pagan los usuarios. El propio Banco de México, reconoció que los mercados afectados por prácticas no competitivas pueden tener un efecto similar al de los impuestos, ya que tienden a provocar un alza en los precios y a disminuir las cantidades ofertadas¹⁶.

Esto es aún más grave si tomamos en cuenta que la distorsión de precios por prácticas contrarias a la competencia, tiene efectos más adversos cuando se trata

¹⁵ La Ganancia se define como los ingresos totales menos los gastos totales de una empresa.

¹⁶ “El sistema financiero bajo la lupa de la COFECE”. *El Economista* 28/Enero/2014. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2014/01/28/inician-investigacion-sobre-competencia-sistema-financiero>

de bienes de consumo generalizado porque lesionan en mayor proporción el poder adquisitivo de los hogares más pobres.

Y es que la mayor competencia en todos los mercados, no sólo en los financieros, incide de forma directa en una mejoría del poder adquisitivo y nos niveles de bienestar de las personas, lo cual es de relevancia para el cumplimiento de los objetivos de cualquier gobierno y cualquier sociedad.

Así, los dos bancos de origen español, BBVA Bancomer y Santander México, incrementaron su importancia con sus matrices, para las que la filial de BBVA en México aportó 32% de las ganancias globales en el 2011, convirtiéndose en el negocio más rentable dentro y fuera de España. Por su parte, Santander México aportó a las ganancias del grupo a escala global 10% en el 2011, contra 6% aportado en el 2010, siendo la cuarta franquicia más rentable para el grupo, después de Reino Unido, Brasil y Santander Consumer.

En el caso de Banamex, éste aportó 10% a las utilidades de Citigroup en el 2011 contra 11% del año anterior; mientras que sólo el banco participó con 6% de estas ganancias. La filial de Santander en México envió a su controladora en España cerca de 12,000 millones de pesos, como resultado de los dividendos obtenidos en el 2011 por sus operaciones en el país.

Relacionado con lo anterior, el Banco de México emitió en febrero del presente 2014 un análisis en el que detectó concentración y barreras para que otras empresas puedan operar cámaras de compensación¹⁷ que permitan el cobro con tarjetas de crédito. Y es que En México sólo existe la Cámara de Compensación Electrónica Nacional (Cecoban) y sus accionistas son los bancos más grandes del País, quienes han establecido las reglas de funcionamiento.

El Banco Central señaló que en el mercado hay políticas discriminatorias a potenciales competidores y tampoco hay claridad en las condiciones operativas, y

¹⁷ La cámara de compensación es el sistema tecnológico que permite concentrar todos los pagos con tarjetas, para después asignar la ganancia que corresponde a cada banco

también carece de información completa al tiempo que critica el potencial poder de mercado en la fijación de precios, es decir, las comisiones interbancarias por el uso de una Terminal Punto de Venta, por parte de ciertos participantes, lo que equivale a una práctica de distorsión de precios. El crédito también es caro, pues los bancos mexicanos prestan con tasas elevadas, el caso de las tarjetas de crédito (una fuente muy importante de financiamiento de las Pymes y de la mayoría de los contribuyentes) es representativo pues el costo total del crédito es de entre 42% y 82%.

Por otra parte, los principales bancos del país, recurren a prácticas tramposas con sus clientes, de acuerdo con los resultados del estudio *La Supervisión del producto Tarjeta de Crédito*, dados a conocer por la Condusef (2014), el principal producto reclamado ante los bancos es la tarjeta de crédito, con 2.7 millones de plásticos de quejas de un total de 4.2 millones presentadas al cierre de 2012.

De acuerdo con este estudio, los bancos más grandes del país utilizan doble contrato en su producto de tarjetas de crédito y registran datos incorrectos de las tasas de interés y comisiones, lo que va en detrimento de los usuarios, informó la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (Condusef). Se encontró que no es lo mismo el contrato que los bancos registran ante la Comisión al que presentan y aplican a sus clientes. Aunado a ello, los cargos, comisiones e intereses no reconocidos ocupan 91 por ciento de las quejas atendidas por la Comisión.

El banco peor calificado fue BBVA Bancomer, al reportar 2.8 de una escala de cero a 10 de calificación, ya que lo que el cliente recibe no es la versión actualizada en el Registro de Contratos de Adhesión (Reca). A lo anterior se suma que en la carátula, el Costo Anual Total (CAT) no se encuentra personalizado; el estado de cuenta no informa la tasa de interés aplicable; el contenido de la carátula (portada del contrato) no coincide con lo expresado en éste y las comisiones no se informan.

Otros bancos obtuvieron mejores calificaciones también presentan importantes problemas. En el caso de HSBC, su evaluación fue de 8.3, debido a que en la carátula la tasa de interés no se encuentra personalizada, solo se informa y en el estado de cuenta de abril no se envió el cuadro comparativo de tasas y comisiones, según lo dispuesto por el Banco de México (Banxico).

Scotiabank obtuvo un resultado de 7.0, ya que el contrato firmado con el cliente no es la versión actualizada registrada en el ReCa, y en el estado de cuenta la tasa de interés ordinaria y el CAT tienen 0.0 por ciento, lo cual no corresponde a lo real, genera intereses y en consecuencia, refleja movimientos en el periodo.

Para Banorte-Ixe Tarjetas (Sofom de Ixe), la calificación fue de 6.9, pues el contrato firmado con el cliente no es la versión actualizada en el ReCa, en la carátula no se señala la forma de consultar el estado de cuenta, que además no informa el tiempo que tardaría en cubrir el adeudo en caso de realizar el pago mínimo, en términos de la disposición única.

En cuanto a tarjetas Banamex, la calificación fue de 7.4 porque el estado de cuenta no contiene el gráfico, la fecha de corte no es la misma que se señala en la carátula, la cual forma parte integrante del contrato, y la tasa de interés señalaba en la carátula es la máxima del producto, y no es la aplicable al cliente al momento de la contratación.

Por otra lado, respecto a la población que tiene acceso a los servicios financieros, de acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012 del INEGI (2012), de los 70.4 millones de mexicanos que legalmente podrían hacer uso de servicios financieros, 14 millones usan sólo servicios financieros formales; 16.9 millones sólo servicios informales¹⁸, mientras que otros 14 millones están

¹⁸ De acuerdo a la propia Consusef, el sistema financiero está constituido por instituciones financieras legalmente reconocidas, sin embargo, para la mayor parte de la población mexicana, existen dos sistemas financieros: el formal y el informal. El primero suele estar casi siempre fuera de su alcance; el segundo, en el que se realiza la mayor parte de su actividad financiera, se desarrolla en un ámbito comúnmente sin supervisión e inadvertida en registros y estadísticas oficiales. La actividad financiera informal en nuestro país comprende mucho más que el agiotismo, no obstante, es importante mencionar que los agiotistas son para las personas con escasos recursos, una fuente de crédito importante.

totalmente excluidos. De esta población excluida, 59% son mujeres, 47% viven en localidades rurales, y 84% tienen un ingreso menor de \$3,000 pesos.

Estos porcentajes son preocupantes si tomamos en cuenta que de acuerdo a datos de la misma Encuesta, esta población excluida se encuentra altamente vulnerable financieramente, ya que el 92% manifiesta no llevar nunca un registro de sus gastos o de los de su hogar; a 87% no le sobra dinero después de cubrir sus gastos mensuales; 86% afirma que si el día de hoy tuviera una emergencia en la que deba pagar un monto igual a lo que gana al mes, no podría pagarla.

Estos datos permiten concluir que existe un segmento importante de la población adulta excluida del sector financiero formal e informal. Estas personas no llevan una administración de sus gastos y se encuentran vulnerables financieramente para hacer frente a una emergencia; en términos de política pública, se requiere un gran esfuerzo de educación financiera para transmitir a la población la necesidad de administrar el gasto, prever para emergencias y generar confianza en servicios financieros. Sin embargo es imperativo precisar que la exclusión financiera está íntimamente ligada con la pobre distribución del ingreso¹⁹ y bajos salarios que afecta a gran parte de la población mexicana.²⁰

¹⁹ Según datos del Informe de Desarrollo Humano del año 2009, el Coeficiente de Gini para México fue de 0,546, mientras que el de Dinamarca país que representó la situación de máximo reparto igualitario es de 0,247. Por su parte, de acuerdo a este informe, el Coeficiente de Gini de Argentina fue de 0,542; Venezuela 0,471; China 0,447, Estados Unidos 0,445; Rusia 0,391; España 0,325; Alemania 0,283; Suecia 0,25; Japón 0,249, como vemos, nuestro país es una nación profundamente desigual en la distribución del ingreso

²⁰ De acuerdo con un informe del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cesop) de la Cámara de Diputados, el poder adquisitivo de una persona con salario mínimo se desplomó 90% entre 1982 y 2013, por ejemplo, actualmente con un salario mínimo (entre 61.38 pesos y 64.76 pesos por día, dependiendo la zona del país) se pueden adquirir 5.2 kilogramos de tortillas, mientras que en 1982 se podían comprar casi 51 kilos.

Asimismo, según datos del INEGI publicados en la ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo), para el 2011 había 13.2 millones de mexicanos que tenían que laborar más de 48 horas a la semana para tener un nivel de ingresos que les permitiera obtener el nivel suficiente para vivir. En teoría, tendrían que trabajar seis días de la semana con jornadas de ocho horas.

Así, en diciembre de 1987 sólo se requerían laborar cuatro horas con 53 minutos, es decir, ni siquiera una jornada de trabajo completa para lograr adquirir la totalidad de los alimentos de la CAR. En contraste, para abril del 2012 la situación es dramática, pues se requieren 25 horas con 21 minutos para obtenerla. En un cuarto de siglo, la caída del poder adquisitivo fue brutal, establece el reporte.

Por otro lado, para el sector privado, entidades financieras, se requiere de innovación en el diseño de producto; estrategias para ampliar los puntos de acceso a zonas donde habita esta población, las cuales probablemente tenga bajo impacto si no van acompañadas de una estrategia de educación y un diseño de productos en base a las necesidades de esta población.

En ese mismo sentido cabe señalar la pertinencia de revisar las condiciones de competencia existentes en el sistema financiero mexicano y sus mercados, cuyos activos como ya mencionó actualmente están concentrados en cinco instituciones bancarias: BBVA Bancomer, Banamex, Santander, Banorte y HSBC, que tienen cerca del 74% de dichos activos.

El objetivo de este análisis es entonces verificar si los bancos que operan en México en realidad están cumpliendo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Instituciones Financieras, que a la letra dice:

“El Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización en una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a las sanas prácticas y usos bancarios. Lo anterior a fin de evitar prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en este sistema, incluyendo, según corresponda, ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos”.

Las dependencias de la administración pública encargadas de regular y supervisar este sector son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores²¹, el Banco de México, la Comisión Nacional para la Protección y de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema Seguro de Ahorro para el Retiro.

Sin embargo, pareciera que el gobierno mexicano ha optado por la sumisión frente al gran capital financiero que además es extranjero, sólo uno, de los diez principales bancos es de capital nacional y el 80% de los activos de los bancos se encuentran en manos de inversionistas extranjeros. Esto se explica gracias a que se ha constituido una regulación *ad hoc* a ello, en detrimento de los usuarios nacionales, quienes deben pagar altas comisiones por los servicios contratados. Además, los órdenes de gobierno estatal y municipal contratan deuda bancaria sin ninguna clase de control y con altas tasas de interés en detrimento, al final del día de los contribuyentes, otorgando escaso crédito productivo y cobrando elevados intereses al crédito de consumo. Todo lo cual le ha permitido obtener a los bancos enormes ganancias.

²¹ La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es una de las instituciones reguladoras más antiguas de la administración pública en México. Es a partir de la década de los noventa, sin embargo, la liberalización del sistema financiero, que permitió la competencia tanto interna como externa, impuso la necesidad de que en asuntos públicos se cuente con mejores organismos y procedimientos de supervisión, para medir en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros (Pardo, 2010).

Por esta razón, en 1995, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV) consolidó, en un solo órgano, las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. La Ley otorgó a la CNBV la figura de órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas (CNBV, 1995: art. 1).

La CNBV tiene por objetivo supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras para procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar un sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, encaminado a la protección de los intereses del público que realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero (CNBV, 1995: art. 2).

En suma, las filiales bancarias mexicanas representan importantes porcentajes de las ganancias totales de estas transnacionales, aún en medio de severas crisis globales como las de los últimos años y son causantes a su vez de grandes restricciones al crédito y finanzas nacionales.

Antonio Camou (2001) señala que la relación de gobierno con las sociedades se define respecto a la dirección, control y coordinación del sistema político-administrativo respecto del mercado y la sociedad civil, en ese sentido algo falla en nuestro país. Las autoridades mexicanas ven como un logro la consolidación de la banca en México, y si bien es cierto que la medida del éxito de un programa gubernamental es la contribución que es capaz de hacer al sistema integral, también se mide por los resultados sociales que se consiguen, y en el caso del mercado financiero, los resultados son pobres.

El Estado posee diferentes funciones en su ejercicio cotidiano, y es en ella donde se plasma efectividad, por lo que en su relación con el mercado bancario debe cambiar. En sus funciones normativas, el Estado debe contar con un marco jurídico regulatorio más efectivo que ponga fin al cobro excesivo de intereses y comisiones a los consumidores, a la transferencia monetaria de las ganancias obtenidas en México a las matrices en el extranjero, al tiempo que se propicia la competencia. Respecto a sus funciones administrativas, es decir lo que concierne a quienes laboran y hacen el trabajo administrativo, se debe dotar a la Comisión Nacional Bancario y de Valores de verdadero peso jurídico y administrativo para que pase de ser un instituto decorativo de consulta, a una procuraduría que ponga orden en el mercado.

Existe la posibilidad de generar cambios en el comportamiento económico de un país haciendo ajustes legales. Es en este sentido, es imperativo que el gobierno mexicano enfoque sus reformas a un mejor ejercicio de las funciones regulatorias que le competen²².

²² En gran parte del mundo, las políticas regulatorias emanan de los llamados acuerdos de Basilea. Estos acuerdos son medidas de regulación recomendadas a las naciones para establecer un mejor

Dentro de estas asume gran importancia una reforma que busque la protección del consumidor. Las leyes mexicanas favorecen cada vez más al capital dejando desprotegido al trabajador y en general al consumidor. En nuestro país no contamos como en otros países con la figura del *consumer's advocate*, si bien existe la Profeco y la CNBV y la CONDUSEF; su papel ha carecido de peso y liderazgo debido en parte por la designación de sus titulares, que poco tiene que ver con la responsabilidad que debería buscarse; y en parte también debido a que la ley no ha dotado a estos organismos de suficiente y claro poder para cumplir sus tareas: Fortalecer las agencias regulatorias del gobierno en búsqueda de la competencia. Esto es, que tanto la CNBV como la Comisión Federal de Competencia y la CONDUSEF tengan más recursos de operación, que sus observaciones sean puntuales y que sean dirigidas por funcionarios capaces con competencias técnicas adecuadas, y no de acuerdo a arreglos políticos

Ante un Estado sin fuerza, quienes poseen privilegios han sabido protegerlos e incrementarlos, de hecho apoyándose en las leyes e instituciones destinadas a la regulación y fomento de la competencia. El costo lo ha pagado la sociedad con un menor crecimiento: la falta de competencia y de la provisión real de derechos en materia económica es un factor que explica las dificultades de nuestro país para alcanzar un crecimiento alto, sostenido, sustentable e igualitario. No se ha construido un país donde haya competencia y un gobierno con una orientación social y una administración pública eficaz y eficiente. Al respecto, la desregulación en materia financiera es parte de un paquete de reformas más amplias que lejos de generar crecimiento y desarrollo económico han tenido altos costos sociales. Es innegable que en nuestro país el funcionamiento de Estado es limitado y de baja calidad, pero resulta imperativo que sea capaz de imponerse y haga valer su

control sobre la banca. Por orden de este acuerdo, los bancos tendrían que aumentar el total de sus reservas y el capital mínimo de calidad, para protegerse de una eventual crisis en el futuro. Asimismo, los bancos tendrán que construir gradualmente entre 2016 y 2019, dos "colchones de capital" con el fin de que estos pudieran ser utilizados en futuros tiempos de crisis:

rectoría frente a las imperfecciones de los mercados y para ello debe echar mano de todas las herramientas de la administración pública.

No se trata de un regreso al Estado propietario, omnipresente y paternalista; el Estado, como institución, es representante de toda la ciudadanía; se convirtió en un estado más delgado y menos participativo con la adopción de un modelo de desarrollo neoliberal basado casi absolutamente en el mercado; carece del poder suficiente para encaminar el interés colectivo sobre el de las corporaciones que fundan y construyen su poder gracias a la enorme cantidad de recursos que controlan. Lo que se requiere es mayor competencia asegurada por un Estado regulador poderoso, esto al final del día conducirá a la gobernanza.

Por gobernanza debe entenderse una forma de ejercer el gobierno diferente a las tradicionales, es decir una forma de conducir una sociedad, que va más allá de las acciones del gobierno propiamente, pues tiene como premisa la participación activa de nuevos agentes económicos y sociales, como lo son los empresarios y la sociedad civil²³. Lo cual cobra particular relevancia en un contexto como el actual, donde la economía globalizada ha alcanzado un alto nivel de autogobierno, independencia, y autonomía respecto de la política económica del gobierno; el cual, en situaciones de crisis de gran calado como la actual, se ha visto limitado limitados en su capacidad regulatoria y de control financiero, mostrándose por el contrario, más capaz en disminuir los daños sociales que en reconstruir el orden y la dinámica de una economía sostenida de bienestar, es decir, cuando el Estado se dedica más a rescatar que a regular (Aguilar, 2010).

Resulta indispensable matizar, y señalar que en el caso del idioma español, se considera que *gouvernance* del francés y *governance* del inglés, se traducen como gobernanza o gobernanza, pero en su forma actual, “gobernanza” simplemente es un arcaísmo, ya que de acuerdo con Vicher (2014), en España el término aparece en los diccionarios hasta el siglo XIX, en los cuales “gobernanza” y “gobernanza”,

²³ La RAE define a la gobernanza como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

no aparecen literalmente derivados de los términos latinos como ocurre con “gouvernance” del francés y el “governance” del inglés; lo cual evidencia el por qué la voz, en estos dos idiomas, entronca directa e inmediatamente con su raíz, mientras que en español se perdió su origen etimológico en el latín (gubernantia); y derivada de tal pérdida se recurre a la voz menos fiel: “gobernanza”.

Por su parte, la Gobernanza Corporativa posee diversas acepciones. Puede ser entendida como el campo de la administración que trata el conjunto de relaciones entre la dirección de las empresas, sus consejos de administración, sus accionistas y otros interesados, a fin de establecer los caminos por los cuales los inversionistas se aseguran del retorno de sus inversiones. (Shleifer y Vishny, 1997). En relación a la observancia de derechos, trata el conjunto de leyes y regulaciones que protegen los derechos de los accionistas; (Monks y Minow, 1995). Como sistema normativo, se refiere a los estándares de comportamiento que conducen a la eficiencia, teniendo como base los principios definidos por la ética aplicada a la gestión de negocios. (Claessens y Fan, 1996)

La buena gobernanza corporativa es cada vez más relevante a nivel nacional, regional e internacional, ya que se le reconoce como un valioso medio e instrumento para alcanzar prácticas de gobierno y de mercado más eficientes y transparentes. Lo anterior debido a que supone que las prácticas comerciales de las empresas y mercados financieros, deben adecuarse al marco legal y la supervisión pública y gubernamental, lo cual adquiere un mayor significado en un contexto de crisis global como la actual.

Las prácticas que se relacionan con la gobernanza corporativa pueden constituir un mecanismo que mejora las condiciones económicas, productivas y sociales, de cualquier población. Diversos estudios de caso muestran que la buena gobernanza de las empresas es importante, pues contribuye a la estabilidad financiera, gracias al manejo prudente del riesgo y la disciplina de mercado, lo cual ayuda también a atraer inversiones. También puede mejorar el acceso al

financiamiento, por lo que crea confianza y reduce los riesgos de crisis financiera, transformándose así en un elemento crucial de la competitividad.

En este contexto, es posible circunscribir el estudio de los temas relacionados con la gobernanza corporativa (estructuras de propiedad, prácticas y políticas públicas), al marco analítico de la administración pública, tanto en sus aspectos operativos como en el institucional y el regulatorio.

3.4 Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es una de las instituciones reguladoras más antiguas de la administración pública en México. Es importante señalar que, en sus orígenes, las funciones bancarias y de valores tuvieron un desarrollo por separado. A partir de la década de los noventa, sin embargo, la liberalización del sistema financiero, que permitió la competencia tanto interna como externa, impuso la necesidad de que en asuntos públicos se cuente con mejores organismos y procedimientos de supervisión, para medir en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros (Pardo, 2010). Por esta razón, en 1995, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV) consolidó, en un solo órgano, las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. La Ley otorgó a la CNBV la figura de órgano desconcentrado ²⁴de la Shcp, con autonomía técnica y facultades ejecutivas (CNBV, 1995: art. 1).

La CNBV tiene por objetivo supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras para procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar un sano y equilibrado desarrollo del sistema

²⁴ Nota: Diferenciar órgano desconcentrado de órganos autónomos

financiero en su conjunto, encaminado a la protección de los intereses del público que realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero (CNBV, 1995: art. 2).

Dentro de las atribuciones y ámbito de acción de la CNBV están todas las instituciones del sistema financiero con excepción del sector asegurador y afianzador, que se mantienen bajo la vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y las instituciones responsables de la protección de las pensiones y retiros, reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). “La importancia de la tareas de la CNBV se puso de manifiesto frente a la crisis financiera de los años 1994-1995, en los que se garantizaba en la ley (art.3) que la misión de la Comisión era garantizar que las instituciones financieras tuvieran la solvencia necesaria y que esto protegiera al público inversionista y ahorrador”. Desde ese momento se creyó firmemente en la necesidad de contar con un marco de reglas robusto que estableciera pautas mínimas de acción “prudencial” para la actuación de las instituciones del sector. De esta manera, las tareas de la Comisión se bifurcan en dos ramas: la que establece las reglas y la que se encarga de su cumplimiento a partir del desempeño de funcionarios de la Comisión llamados supervisores.

El resultado de estas acciones se materializa en el hecho de que se revisa el cumplimiento de lo establecido en las reglas, favoreciendo que, frente a cualquier tipo de incumplimiento, pueda quedar subsanado. Si esto no pudiera lograrse, la Comisión envía a las instituciones oficios de observaciones, de donde se pueden también derivar sanciones (Pardo, 2010).

CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE REFORMAS A LA COMPETENCIA Y REGULACIÓN BANCARIAS

4.1 Promoción de una supervisión y regulación robusta en las entidades financieras. Objetivos de propuesta de regulación

La globalización financiera no ha dado paso a la globalización financiera reguladora, a la configuración institucional nacional e internacional que permita la estabilidad financiera. Uno de los rasgos característicos del proceso de desregulación financiera ha sido la generación de crisis bancarias.

Dado que por regulación debe entenderse un control prolongado y enfocado ejercido por una agencia pública sobre actividades a las que la comunidad atribuye un importancia social especial (Selznick, 1985), resulta menester modificar las condiciones actuales en que los encargados de supervisar el actuar de las actuales entidades bancarias de nuestro país, para que ejerzan de manera real sus responsabilidades en materia de control de los agentes financieros,

La actividad reguladora que aquí interesa es aquella desarrollada por los órganos del Estado, partiendo de este supuesto se propone establecer medidas para suprimir algunas conductas de los agentes financieros a través de sanciones.

Es en este sentido que se debe adecuar el marco normativo y jurídico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) a fin de que se enfoque primordialmente a favorecer al usuario, para lo cual es menester que cuente con instrumentos que le permitan equilibrar la relación de las instituciones financieras con los usuarios. Entre otras

cosas, dichos instrumentos deben incluir la facultad para emitir recomendaciones con carácter vinculatorio a las instituciones financieras y hacerlas de conocimiento público. Debe tener de igual manera un mejor marco normativo para regular los contratos de adhesión, comprobantes de operaciones, la información que se otorga a los usuarios que muchas veces puede resultar engañosa.

4.2 Establecimiento de una supervisión integral de los mercados financieros.

Girón y Correa (2004) señalan que la falta de una regulación prudencial, y la integración productiva a escala mundial, comandada por los conglomerados transnacionales deja a los Estados nacionales en una franca debilidad para lograr un desarrollo económico estable que garantice un crecimiento sostenido y una mejor distribución del ingreso y un mejor empleo. En ese sentido, regular un mercado es un intento del Estado de dirigir la conducta de entidades no estatales por lo que cubre las interrelaciones entre lo público y privado, además de áreas tradicionales como la política antimonopolista, el cobro de comisiones, los servicios que cada entidad.

Es por ello que aquí se propone establecer una agencia especial o bien, dotar a las ya existentes para que en materia financiera hagan valer las reglas y establezcan medidas reguladoras, las cuales dado que se tratan de derechos tutelados constitucionalmente, deben ser adoptadas siguiendo normas de procedimiento y probatorias (Noll, 1985) Además, los organismos reguladores deben contar con poderes casi judiciales, como el imponer el cese de sus actividades, de legislación para establecer reglas de conducta obligatorias ; administrativas y de gestión.

Resulta menester el establecimiento de un sistema de sanciones ejemplares y oportunas, que inhiban a los intermediarios a actuar fuera de las sanas prácticas del mercado o en claro incumplimiento de la regulación que le corresponda.

Asimismo se obtendrán resultados positivos en la medida en que se amplíen las facultades de la CONDUSEF para que pueda determinar cuáles son las sanas prácticas en la comercialización de servicios financieros, regule los contratos de adhesión, los comprobantes de operaciones y las cláusulas elusivas.

Banco de México.

En este apartado, en banco central ocupa un lugar preponderante, pues la propia Ley que lo regula le confiere a este instituto promover el sano desarrollo del sistema financiero, así como procurar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. De ahí que para que exista una regulación adecuada del sistema financiero, el Banco de México debe participar de forma más activa en las circunstancias y las problemáticas que afectan el desempeño del sector.

4.3 Protección al consumidor y al inversionista financiero.

De nueva cuenta, el papel de la CONDUSEF debe cobrar mayor firmeza para la consecución de sus objetivos de promover, asesorar, proteger y defender a los usuarios de los servicios financieros principalmente en dos sentidos. Por una parte la protección o la aplicación de medidas de prevención de carácter técnico, de transparencia, de fomento a la competencia e incluso de educación financiera encaminados a volver más sólidas las acciones de protección y defensa, extenderse a un número mayor de sectores y productos financieros. Y por otra parte, la de defensa, de naturaleza jurídica, de supervisión y regulación de las instituciones, con el objetivo de establecer un sistema arbitral más eficaz y efectivo.

De igual manera en que existe un buró de crédito conformado por usuarios, sería de gran utilidad la creación de un buró de instituciones financieras, que incluya información que sea pública en beneficio del público en general y permita hacer

una mejor elección, esta información debe componerse por: indicadores, sanciones, calidad en el servicio, desempeño de cada institución, entre otros. Esto alentaría de forma efectiva la competencia en el sistema y le ayudaría a incrementar su eficacia.

De igual forma, se debe dotar a la Comisión la capacidad de eliminar no sólo las cláusulas ilegales, sino también aquellas que pese a encajar en el marco normativo, sean abusivas y vayan en detrimento del patrimonio de las personas, de esta manera se daría un paso importante en el área de protección y defensa del usuario.

La información que recibe el inversionista financiero debe ser suficiente y veraz a fin de que pueda tomar decisiones adecuadas, para ello debe cumplir con niveles de calidad y contenido en concordancia con las prácticas internacionales; se debe incluir en la legislación vigente este aspecto.

4.4 Otorgar al gobierno las herramientas necesarias para manejar las crisis financieras.

El común denominador después de que se presentan episodios de crisis financiera, la regulación es adaptada para prevenir que no se presenten problemáticas cuando ya han ocurrido, adaptación que puede tomar demasiado tiempo y tener elevados costos tanto en lo económico como en lo social. Es importante señalar la pertinencia de una regulación que brinde el instrumental adecuado para minimizar las dificultades del sector financiero y sobre todo sus consecuencias.

Es de gran importancia subrayar la necesidad de que la legislación mexicana reconozca estándares de seguridad que le permitan hacer frente a crisis financieras, pues en la medida en que nuestro sistema financiero esté a la par de los que se observan en aquellos que se encuentran más desarrollados, dará mayor certidumbre a los inversionistas, seguridad a los usuarios, la capacidad de

atender la necesidad de incentivar el crédito y le brindará a las autoridades financieras las herramientas necesarias para recabar información para su análisis y ulterior aplicación de medidas.

Es de gran relevancia contar con la capacidad de identificar la responsabilidad que tiene cada prestador de servicios y cada institución; así como fortalecer un régimen de sanciones, incrementando los niveles de multas, e incluso tipificando como delitos prácticas como la simulación en fondos de inversión. Bases de regulación sólidas coadyuvarán a erradicar agentes y comportamientos nocivos; así como operaciones fraudulentas que socaven las instituciones financieras de nuestro país

4.5 Cumplimiento de los estándares internacionales y cooperación internacional y mejor manejo de crisis

Existen las condiciones y medios institucionales necesarios para el establecimiento de controles de capital legítimos; sin embargo pareciera que nuestro país es una extensión de la tendencia mundial hacia un mundo financiero unipolar donde compiten únicamente los grandes conglomerados a cuyos términos se constriñen el ahorro, el consumo y la inversión. Es en ése sentido en que se requiere un nuevo entramado financiero internacional donde se fortalezca la cooperación entre Estados nacionales que permita la construcción institucional reguladora (Correa 2000)

Las instituciones financieras mexicanas deben reconocer los principios internacionales en la materia; los mercados financieros más desarrollados han llegado a acuerdos para entender cuáles son los estándares mínimos que deben establecerse y cuáles son los niveles que se deben observar en las instituciones para poder monitorear la estabilidad y si están incurriendo en algún problema de fragilidad.

Durante los últimos casos de complicaciones en el sistema financiero, la regulación ha tenido un carácter reactivo, tendiendo a prevenir las crisis cuando éstas ya han ocurrido. Derivado de lo anterior, es menester adoptar esquemas regulatorios preventivos más robustos, en particular, los estándares del Comité de Supervisores de Basilea, que han hecho un trabajo puesto énfasis en proponer nuevas medidas de capitalización a las que deben de estar sujetas las instituciones financieras sobre todo las bancarias; es especial nuevos indicadores con información específica, concretamente en materia de liquidez. De ahí la importancia de contar con un marco regulatorio que facilite a las autoridades monitorear y ejecutar medidas en caso de que alguna institución presente problemas de liquidez.

La ley debe establecer los supuestos y los mecanismos específicos a los que se sujetarán las instituciones que se encuentre en problemas, como por ejemplo los esquemas de resolución de quiebras bancarias que requieren atenderse de una manera muy especial bajo estándares determinados que se enfoquen de forma precisa a las instituciones financieras y que por sus características intrínsecas (como su propósito de favorecer el desarrollo social, o el de proteger los depósitos de los ahorradores) no pueden aplicarse para una empresa.

La Reforma Financiera

Al momento de escribir esta tesis, se encuentra en el centro del debate público la discusión sobre la llamada reforma financiera, la cual atañe directamente al objeto de estudio del trabajo de investigación, incluso recoge algunos de sus elementos por lo que es pertinente hacer mención de ésta reforma

La reforma financiera es el conjunto de modificaciones a 33 leyes vigentes y la promulgación de una nueva (la de Agrupaciones Financieras), las cuales se enmarcan dentro del grupo de reformas estructurales que el Ejecutivo acordó al

inicio de su administración con los dirigentes de los principales partidos políticos en el marco del Pacto por México, bajo el argumento primordialmente de ampliar la oferta de crédito para las PyMes y hacerlo más barato para los ciudadanos, a través de distintos mecanismos como mayores facilidades en la recuperación de préstamos para los bancos

Aparentemente, el mecanismo previsto en la Ley de Instituciones de Crédito (Artículos 31y 65) permitirá otorgar créditos en forma más ágil y favorable a las Pymes; sin embargo, pudiera no ser así pues la reforma básicamente se enfoca a atacar el tema del riesgo mediante la simplificación de los regímenes para el otorgamiento y la ejecución de garantías; sin embargo, es una acción para alentar la competencia de manera indirecta y demasiado limitada. Además, y de acuerdo al propio Banco de México, el riesgo y los costos legales para mitigarlo solo explican el 44% de la tasa de interés a la que prestan los bancos. El otro 38% es resultado de los costos administrativos y utilidades cuyos montos son propios de monopolios y el 18% restante se explica por el costo de fondeo.

La cuestión de los costos legales también busca ser resuelta en la reforma financiera a través del uso de garantías estatales otorgadas por los bancos de desarrollo a favor de la banca privada para garantizar créditos a las Pymes. Para tal fin, permite que estas instituciones de crédito operen con déficit operacional (artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito), lo cual generará un estímulo al crédito; sin embargo será superficial y con beneficios políticos para el gobierno en el corto plazo. No obstante será insostenible al largo plazo y puede de hecho provocar mayores problemas, causando déficit público, lo que trae consigo presiones inflacionarias, devaluación de la divisa e incluso crisis económico-financieras en las que contradictoriamente a lo originalmente planeado por esta reforma se contrae el crédito.

También permite obviar las restricciones prudenciales en el otorgamiento del crédito previstas en el artículo 65 de esa ley, cuando los méritos del proyecto lo justifiquen o si las circunstancias demandan la intervención del estado lo cual

parece tener las características del extinto Fideicomiso Liquidador (Fideliq) el cual fue por muchos años el encargado de sanear a la banca de desarrollo mediante la compra de malos créditos y con un costo presupuestal considerable. El hecho de que ahora se les permita dar créditos con base en objetivos de desarrollo, si bien suena positivo, abre la puerta a una discrecionalidad que de la clase política con fines electorales, esto pudiera reeditar al Fideli.

Dicho con otras palabras, la reforma financiera busca incentivar el crédito por parte de la banca comercial en forma artificial a través del uso de garantías de la banca de desarrollo. En caso de que los programas de garantía no estén bien armados, existe el riesgo de que la banca comercial otorgue créditos de forma desenfrenada lo cual pudiera tener que ser cubierto mediante el erario. No se aplicarán los mecanismos adecuados para detonar el crédito competitivo y su penetración.²⁵

²⁵ En México, la penetración del crédito es muy baja. La banca solo presta a los particulares el 26.2% del PIB -en Latinoamérica esta cifra es en promedio de 50% y en Chile de 100%- . Este porcentaje equivale al 43% de los activos de la banca. De estos, solo el 3.3% se destina a las Pymes, que paradójicamente son las generadoras del 74% del empleo.

CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las recientes crisis bancarias son resultado de la desregulación y liberalización de los sistemas financieros nacionales y el incremento en la competencia en el sector financiero, por lo que es inminente la necesidad de un nuevo marco institucional y regulatorio de los mercados financieros capaz de contener la inestabilidad financiera y limitar los daños sobre la capacidad productiva, el crecimiento y la creación de empleo (Girón y Correa, 2004).

A lo largo de este trabajo, se ha defendido la pertinencia y necesidad de que el Estado utilice las herramientas de las que dispone con el fin de ejecutar acciones regulaciones en favor de la ciudadanía. La regulación y supervisión del sector financiero son áreas donde el papel del Estado no está en disputa, el debate es acerca de cómo asegurarse de que el papel las efectúe de forma adecuada. Se debe entender por regulación bancaria el marco de leyes y reglas establecidas por el gobierno bajo los cuales se les concede operar a los bancos; mientras que la supervisión es el monitoreo de las condiciones financieras de los bancos y las agencias que se encuentran bajo jurisdicción gubernamental.

Los problemas de supervisión financiera se han vuelto mucho más complejos, mientras que la cualificación de los niveles de riesgo y las posibilidades de intervención de las autoridades financieras se vuelven más difíciles a pesar de la insistencia del Banco de Pagos Internacional y del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La supervisión tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas y reglamentos, es en ese sentido que uno de los retos clave de la regulación es alinear mejor los incentivos privados con el interés público. Es necesario aprovechar el poder de la disciplina de mercado y hacer frente a sus limitaciones. La crisis financiera puso de manifiesto las limitaciones en la aplicación de supervisión y disciplina de mercado, además hizo clara la importancia de la combinación de una fuerte y oportuna supervisión anticipada. También evidenció la importancia de los marcos jurídicos e institucionales fundamentos sólidos y transparentes para promover la estabilidad financiera.

La gravedad y recurrencia de las crisis financieras han provocado un debate a todas luces saludable sobre los enfoques que debe presentar la regulación y la competencia, generando diversas propuestas. Estas propuestas tienen en general el objetivo de mejorar el arbitraje regulatorio y hacer mejor uso de los recursos reglamentarios. Los temas más recurrentes de estas propuestas son las de mayor transparencia y regulación más simple para mejorar la rendición de cuentas.

Históricamente, la regulación se ha construido en torno a las fallas del mercado tales como el comportamiento anticompetitivo, y es que estas fallas pueden afectar la capacidad de los mercados financieros para ofrecer resultados eficientes para la sociedad.

Es necesario poner freno a las conductas anticompetitivas para fomentar una asignación eficiente de los recursos sociales; para reparar la mala conducta del mercado es necesaria una regulación que asegure que los participantes actúan con integridad y que suficiente información está disponible para tomar decisiones informadas. La regulación y supervisión de los Estados (por lo general hecho a través de agencias autónomas o semiautónomas) pueden mejorar el bienestar de la ciudadanía).

Sin embargo, se puede ir más allá en el análisis de la problemática y tomar en cuenta lo que Julia Black (2002) llama “sociedad reguladora”, en la cual la regulación es llevada a cabo por diversos actores de la sociedad, y no se centra

únicamente en el Estado, y así lograr con mayor precisión los objetivos de la política pública.

Puede aducirse no sin razón que el actual equilibrio político de México prácticamente suprime todo cambio sustantivo en las leyes que regulan el sector bancario y las actividades financieras en general. Sin embargo, no necesariamente significa que esta situación sea lo más que el gobierno pueda hacer o deba tolerar.

Si bien las condiciones políticas determinan la política pública, estas condiciones también dependen de la política pública, en otras palabras, estas condiciones no son inalterables. Lo importante en todo caso es avanzar hacia una regulación integral del sector, reconstruir el proceso y la definición del problema, así como las acciones u operaciones que intentan resolverlo. El avance puede ocurrir gradualmente, incluso sin que los usuarios lo perciban, el objetivo debe ser avanzar en la dirección adecuada, contribuyendo a cambiar las condiciones casi siempre inamovibles de las restricciones políticas para que se vuelva factible. En otras palabras, una estrategia que siga la teoría del equilibrio puntuado.²⁶

El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones, influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas (Subirats, 2003). Hasta el día de hoy, en nuestro país se han formulado políticas públicas bajo la lógica de segundo mejor, lo cual impide un gran reforma sistémica, distintas coyunturas políticas han orillado a los formuladores de políticas a realizar cambios marginales.

- Se debe reforzar los esfuerzos para aumentar la competencia entre las instituciones bancarias e incrementar las acciones al mercado financiero en

²⁶ Esta teoría afirma que las instituciones y las políticas públicas, se enfrentan a una constante tensión entre la transformación y la permanencia, por lo que se caracterizan por presentar continuidades, patrones de estabilidad y cambios en tal estabilidad, por lo que pueden cambiar radicalmente en algunos aspectos mientras que permanecen extraordinariamente estables en otros; es decir que pueden presentarse largos periodos de cambio lento e incremental interrumpidos por breves periodos de cambios radicales seguidos por un nuevo periodo de estabilidad y cambio incremental (Thelen, 2003).

su conjunto. Vigorizar la aplicación de leyes de competencia en el mercado y eliminar barreras a fin de reducir las rentas monopólicas y aproximar los precios de los productos financieros a los costos marginales.

- Consolidar bajo una sola autoridad las atribuciones regulatorias que atañen al sector de banca múltiple en materia de concentración de cartera, activos, comisiones, etc.
- Modificar los procedimientos administrativos y regulaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para reforzar los incentivos a la competencia.

En realidad, ninguna de las medidas sugeridas en este trabajo serían en sí mismas lo suficientemente poderosas como para fomentar una diferencia significativa, pero los efectos acumulados de las sugerencias anotadas, aunados a políticas que apunten en el mismo sentido, provocarían un cambio en al menos tres dimensiones:

Por principio de cuentas cambiaría la tendencia de estancamiento observada durante los últimos años debido, entre otros factores, a la política económica que se ha implementado, el país tiene décadas con las tasas de crecimiento económico más bajas no sólo entre naciones de similares condiciones y estructuras productivas sino entre otros que poseen condiciones de desarrollo más atrasadas que las nuestras, colocándose de forma reiterada en los últimos lugares de América Latina y del mundo medidas tanto en crecimiento del PIB como en PIB per cápita. Este 2014 la Secretaría de Hacienda redujo su pronóstico de crecimiento anual a 2.7% desde el 3.9% después de conocerse que la economía mexicana creció apenas 1.8% en el primer trimestre del año.

En segundo lugar se reducirían los costos de operación de las empresas y de todos los usuarios de los bancos; esto generaría un efecto positivo pues se dejaría de subutilizar los recursos productivos del país y se incentivaría el ahorro, es decir el monto que las personas, empresas y gobierno están dispuestas a conservar

para atender necesidades futuras tales como pensiones, gastos específicos, planes de inversión a mediano y largo plazo.

En tercer lugar, allanaría el terreno para transformaciones profundas en el entramado legal e institucional de las políticas económicas y regulatorias de nuestro país. La mejora en la regulación del sistema financiero del país serviría de punta de lanza y de ejemplo para realizar acciones similares en otros sectores de la economía. Además, abaratar los costos de los servicios, incrementará los incentivos para empresas e individuos que se encuentran fuera del sistema financiero a participar en él. Incluso a algunos de ellos que se encuentran en la informalidad se verán incentivados a regularizar su situación.

A largo plazo estos cambios producirán efectos positivos en otros ámbitos de la economía nacional. Por ejemplo en la creación de empleos formales bien remunerados, pues existirían incentivos para que empresas y trabajadores los generen, incentivos que son actualmente minados por la extracción de rentas por parte de las instituciones bancarias. Estas son razones adicionales por las que la reforma regulatoria debe ocupar un sitio privilegiado en la agenda nacional de las políticas públicas, pues esto generaría mayor equidad, crecimiento y una mejor redistribución del ingreso más efectiva

Estas propuestas ayudarían asimismo a incrementar las oportunidades que actualmente tienen empresas e individuos ya que en un contexto de mayor regulación, oferta y competencia, tendrían acceso a más y mejores créditos de la banca comercial. Además buscan mejorar el desarrollo del país en una dimensión que tal vez sea intangible, pero que es fundamental para que cualquier nación prospere: el fortalecimiento del estado de derecho; que ningún poder fáctico esté por encima de las capacidades del Estado.

Lo importante es avanzar de manera consistente en la dirección adecuada. Si se desea un cambio en la política regulatoria, para que sea más efectiva y fomente la competencia y el crecimiento económico, el gobierno debe actuar de manera firme afirmando su compromiso con la promoción de la competencia y la

productividad en el país, la manera en que puede afirmar dicho compromiso es canalizando recursos administrativos, políticos y presupuestales hacia ese fin.

Es claro que para que cambie la regulación en un campo de la envergadura de este sector se requiere más que la implementación, de una secuencia de cambios, es necesario analizar en el ámbito de la economía política la existencia de diversos grupos que pugnan por el *status quo* y la gran capacidad de *lobbying* que poseen las grandes empresas involucradas para defender sus intereses.

Sería necesario de igual manera, que las prácticas entre legisladores, autoridades y demás formuladores de política pública. Este tipo de consideraciones son de vital importancia para lograr el cambio en las políticas públicas, tanto o más que las consideraciones técnicas.

Para que se logren cambios en la regulación en México deben formarse nuevas coaliciones promotoras²⁷, fortalecerse otras y deshacer algunas que se desenvuelven en el actual régimen. Deben conjuntarse los elementos necesarios para que se logre consenso que pugne en favor del cambio. Y es que modificar de manera sustantiva la política regulatoria en un sector con el tamaño como el que está en cuestión, resulta de tal complejidad y ambición, que no puede ser realizada únicamente por el gobierno, pero éste debe ejercer liderazgo a provechando las atribuciones legales del Estado.

Los cambios necesarios para la aplicación de una política de regulación más estricta, en el corto plazo pueden que no sean probables, pero deben abordarse para modificar la naturaleza del debate sobre la política económica. Al final del día, lo importante es esclarecer que la falta de una regulación adecuada y de competencia en los servicios financieros en México, no es una situación natural e inmutable, mucho menos una característica intrínseca de la economía del país;

²⁷ Las Coaliciones Promotoras o *Advocacy Coalition Framework (AFC)* Se trata de un modelo que busca ideado por Paul A. Sabatier en la segunda mitad de los años ochenta, fue posteriormente desarrollado junto a Hank C. Jenkins-Smith que busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas y que se centra, de modo especial, en el papel que pueden jugar en el mismo las ideas: los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el aprendizaje, etcétera. Para unificar los esfuerzos de grupos de individuos para lograr un cambio en las políticas (Sabatier and Jenkins-Smith 1993).

sino que es resultado de la política pública y puede ser cambiada por la política pública. La calidad de los servicios ofrecidos por el sector financiero al resto de la sociedad ayudará a generar el desarrollo de la misma en beneficio de los ciudadanos.

Después de haber analizado la competencia en el sector bancario mexicano dentro de un contexto de globalización; y utilizando como marco de referencia distintas aristas teóricas en torno a la regulación, la competencia y las políticas públicas podemos confirmar la hipótesis que da sustento a este trabajo de investigación, es decir que en México el sector financiero, presenta poca o inexistente competencia, por lo que resulta menester una política pública que en ejercicio de las atribuciones del Estado introduzca mayor competencia, en aras de mejorar las tasas de crecimiento económico y el estándar de vida de la población, como consecuencia de la expansión de mejores servicios financieros y mayor capacidad de ahorro e inversión en favor de los ciudadanos. Hipótesis a partir de la cual se realizaron una serie de recomendaciones para una supervisión y regulación robusta en las entidades financieras, una supervisión integral de los mercados financieros

Finalmente, cabe señalar que dado que el bancario es un sistema que lejos de ser impertérrito, se transforma de forma constante; el tema de esta tesis deja abierta la puerta para la realización de diversas investigaciones futuras, con el objetivo de brindar una mejor protección al consumidor, al inversionista financiero y a la ciudadanía. Cualquiera que sea el caso, tal como afirman Alicia Girón y Eugenia Correa (2004), como lo ha mostrado en otros momentos la historia financiera, el retorno a sistemas financieros administrados, en donde la gestión estatal recupere su capacidad de regulación y supervisión de los mercados y los intermediarios financieros es posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, Luis F., coordinador. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Primera Ed. México, D. F. Miguel Ángel Porrúa 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). Introducción, en *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública del D.F. Siglo XXI Editores, México, pp. 17-60.

Ahn, Sanghoon. (2002). Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 317, OECD Publishing.

Alchian, A. (1977). Uncertainty, Evolution and Economic Theory en *Economic Forces at Work*, ed. Liberty Press, Nueva York, 1977.

Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México 1999.

Ayala Espino, José (2001). *Economía del Sector Público mexicano*. Facultad de Economía, UNAN. Editorial Esfinge. México 2001.

Black, Julia (2002). *Critical Reflections on Regulation*. Centre for the Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science. London School of Economics and Political Science. London, England 2002.

Bouzas Lorenzo, Ramón (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: Una revisión del enfoque en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, año/vol. 4, número 2, Universidad de Santiago de Compostela, España pp. 69-86.

Burnes Ortiz, Arturo (2006). *El drama de la minería mexicana: Del pacto colonial a la globalización*. Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

Breyer, S. (1982). *Regulation and its Reform*, Cambridge, Mass; Harvard University Press.

Cabello Alejandra (1999), *Globalización y liberalización financieras y la bolsa mexicana de valores*, México, Plaza y Valdés, 1999

Cetorelli, N. and Gambera, M. (2001), Banking market structure, financial dependence and growth: international evidence from industry data, *Journal of Finance*, 56: 617-648.

CFC, (2008). *La Competencia Económica Informe Especial*. Documentos de la CFC. Disponible en http://www.coparmex.org.mx/upload/bibvirtualdocs/6_entorno_octubre_08.pdf, consultado el 1 de septiembre de 2012

Cardozo Brum, Myriam (1993). Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones en *Revista de Administración Pública, Políticas públicas* No. 84, Enero-Junio 1993. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1993.

CONDUSEF (Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), 2014. *Supervisión al producto Tarjeta de Crédito*. Disponible en: http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/Comunicados/2014/com06_presentacion-supervision.pdf. Consultado el 11 de marzo de 2014-

CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores). 1995. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. México.

(CNBV, 2010). Portal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en www.cnbv.gob.mx.

Camou, Antonio (2001). Estudio Preliminar en *Los Desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO, IISUNAM, Plaza y Valdés Editores, México, 2001.

Commons, John R. (1932). *The problems of Correlating Law, Economics and Ethics* en *Wisconsin Law Review*, December no. 8, pp. 3-26.

Correa, Eugenia (1998), *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI Editores/IEEc, 1998.

Correa, Eugenia (2000). El ciclo de auge y crisis financieras: hacia una nueva regulación monetaria y financiera en *Regulación de flujos financieros internacionales*. Serie Doctrina Jurídica, num. 34, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Marcos Kaplan e Irma Manrique Campos, Coordinadores.

Correa, Eugenia (2010). México, crisis económica y financiera, en *Revista Ola Financiera*, Vol. 3 No. 6, Mayo-Agosto 2010, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Domanski, Diestrich (2005). Foreign banks in emerging market economies: changing players, changing issues en *BIS Quarterly Review*, December 2005.

Durkheim, Émile (1893^a). *De la división del trabajo social. Vol. I.* España: Planeta Agostini. 1993.

Durkheim, Émile (1893b). España: Planeta Agostini. 1993.

Easton, David (1965). *A framework for Political Analysis.* Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Contemporary political theory series & Contemporary political theory series 1965.

Elizondo Meyer-|, Carlos (2011). *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre.* Editorial Debate. México 2011.

Estrada González, Ernesto (2010). Competencia Económica en *Los grandes problemas de México v.10.* Microeconomía. Alejandro Castañeda Sabido (Coordinador) -- 1^a. Ed. — México, D.F.: El Colegio de México, 2010 México. Colegio de México. Soledad Loaeza y Jean François Prud'homme Coordinadores Generales.

Fondo Monetario Internacional FMI (2000). *La Globalización: ¿Amenaza u oportunidad?* Consultado en <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm#II>

Goldsmith, Raymond W. (1969). *Financial structure and development.* New Haven, CT: Yale University Press.

Girón, Alicia (2012), "Regulando el Sistema Financiero Paralelo", en Girón, Alicia y Eugenia Correa *El Reto del Siglo XXI: Regular el Sistema Financiero Global.* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. México. ISBN: 978-607-02-3022-6.

Guerrero, Omar (1996), *Juan Enrique Von Justi., La ciencia del Estado. Estudio Introductorio Omar Guerrero.* México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996

Guerrero, Omar (2004), Los Gerentes Públicos pintados por sí mismos, en *Convergencia*, septiembre-diciembre, vol 11, número 36 , Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 213-245.

Hasan, I., Koetter, M. and Medow. (2009), Regional growth and finance in Europe: Is there a quality effect of bank efficiency? *Journal of Banking and Finance*, 33: 1446-1453-

Harrington, J., Vernon, J. & Viscusi W. (2005). *Economics of Regulation and Antitrust*. Massachusetts: The MIT Press.

Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO (2010). *Regulación y competencia: Indicadores para América del Norte*. Disponible en: http://imco.org.mx/es/temas/gobiernos_regulacion_y_competencia/regulacion_y_competencia

Instituto Nacional de Estadística Geografía en Informática INEGI (2013). *Indicadores Económicos de Coyuntura, segundo trimestre de 2013*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/notasinformativas/pib_preocr/ni-pibocr.pdf

Kregel, Jan, (2014). Minsky and dynamic macroprudential regulation, en *Public Policy Brief*. No. 131, 2014. Levy Economics Institute of Bard College. Pág. 3

Krugman, Paul (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession, en *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 2, 1994, pp. 28-44.

Lahera, Eugenio, (2003). *Introducción a las políticas públicas*. Colección Breviarios No. 538, Fondo de Cultura Económica. México 2003

Levine, Ross (1995). ¿Es importante el sistema financiero? en *Crecimiento económico: Teoría, instituciones y experiencia internacional*, Bogotá D.C. Banco de la República y Banco Mundial, pp. 260-384

Ley Federal de Competencia Económica (1992). Presidencia de la República. México.

Ley de Instituciones Financieras (1990). Presidencia de la República. México.

Lewis, W. (2004). *The Power of Productivity: Wealth, Poverty and the Threat to Global Stability*. Chicago, University of Chicago Press.

Lowi, T.J. (1964). Public Policy, case and political theory, en *World Politics* Vol. xvi, 1964 pp. 677-715.

Majone, Giandomenico y La Spina, Antonio (1993). El Estado regulador en *Gestión y Política Pública*, C.I.D.E, Vol. II, núm. 2, julio-diciembre de 1993. México.

McAuley, Ian (2008). La economía de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor. Nota de antecedentes, en *Políticas públicas de consumo. Tendencias internacionales*. OCDE-PROFECO para la edición en español. México 2008.

McCraw, T. K. (1975). Regulation in America: a review article. In *Business History Review* 49(2), 159-183.

Mendoza Mendez, José Enrique, (2007), *Deuda pública interna, desregulación financiera y costos de la regulación financiera (2001-2005)*. Tesis que para obtener el grado de Maestría en Economía. Facultad de Economía, UNAM.

Mendoza Mendez, José Enrique (2012), *Gasto público y financiarización en México: un enfoque postkeynesiano*. Tesis que para obtener el grado de Doctorado en Economía, Doctorado en Economía UNAM.

Moreno Pérez, Salvador (2008). *Desarrollo regional y competitividad en México*, México, Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Documento de Trabajo; N° 39), www3.diputados.gob.mx/camara/.../Desarrollo_Regional_D39.pdf, 06-03-2011.

Naím, Moisés (2009). México moves from Latin Leader to Laggard, *The New York Times*, 23 de noviembre de 2009

Naím, Moisés (2010). Discurso en el Encuentro Empresarial 2010, en Morelia Michoacán, citado por Verónica Gascón y Adán García, "Subsidian familias a monopolios", *Reforma*, sección "Negocios", 22 de octubre de 2010.

Nickell, D. Nicolitas, y N. Dryden, (1997). What makes firms perform well? En *European Economic Review* 41 (3-5): 783-796.

Ocampo, José Antonio (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas; N° 26), <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/20759/Serie%2026.pdf>, 02-01-2011.

OCDE. (2005a). *The benefits of liberalising product markets and reducing barriers to international trade and investment in the OECD*. The Organization for Economic Cooperation and Development, Economics Department Working Papers 463, Paris, France.

OCDE. (2005b). *Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003*. Working Papers 419, Paris, France.

O'Donnell, G. (1993): On the state, democratization, and some conceptual problems: a Latin American view with some postcommunist countries, *World Dev.*, 21 (8): 1355-69.

Ortiz, Edgar, Cabello, Alejandra y de Jesús, Raúl. (2009). Banca de desarrollo, banca social y mercados incompletos. En *Análisis Económico*. Núm. 56. Vol. XXIV.

Ortiz, Edgar y Gueyie, Jean (2001). Global Financial Markets at the turn of the century. *Series in international Business and Economics*. Editores Ilham Meric y Gulser Meric.

Orozco Alcántar, José Luis (2008). Del pragmatismo al fundamentalismo en las ciencias sociales, en *Revista Enfoques*, primer semestre, año/vol. VI, número 008 Universidad Central de Chile Santiago, Chile pp. 237-247

Pardo, María del Carmen (2010). El Estado mexicano: ¿De la intervención a la regulación? en *Los grandes problemas de México*. Soledad Loaeza y Jean François Prud'homme Coordinadores Generales. El Colegio de México, México.

Prats i Català, Joan (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, Barcelona, Octubre 2001, pp. 103-148.

Banxico (2014). Proyecto de Reglas Aplicables a las Cámaras de Compensación para Pagos con Tarjetas 2014. Banco de México, Distrito Federal, México.

Przeworski, Adam (1997). Una mejor democracia. Una mejor economía. *Claves de la Razón Práctica*. Número 72, marzo de 1997, pp. 115-130 Madrid, España.

Romo, Daniel (2002). *La Banca mexicana: 1989-2005*. Instituto Politécnico Nacional. México, 2002.

Rojas, Raúl (2004). *El Proceso de la Investigación Científica*. Editorial Trillas. México 2004. Pág. 83-84.

Rossi, P.H. y Freedman, H.E. (1989). *Evaluación, un enfoque sistemático para programas sociales*. Editorial Trillas, México 1989.

Sabatier, Paul A. (2007). The need for better theories, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, EUA, págs. 3-17.

Sabatier, P. A. and H. C. Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo. Westview Press.

Sánchez González, José Juan (2001). *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y estudi.*, Pág. 146. Plaza y Valdés, México 2001.

Schmidt, M. Klaus. (1997). Managerial incentives and product Market Competition- en *Review of economic Studies* 64 (2): 191-213

Sobrino, Jaime (2005). Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis, en *Economía, Sociedad y Territorio*, Dossier Especial, México, pp. 123-183.

Spiller, P. y M. Tommasi (2007): *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Srinivasan, T. N. (2005). *Productivity and Economic Growth*, Stanford, Standford University. Stanford Center for International Development (Working Paper; N° 251).

Stiglitz, Joseph (2002). *Crony capitalism American-style*, Project Syndicate, February, 2002. Consultado en Octubre 2013. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org>

Streek W. y P. C. Schmitter (comps.) (1985). *Private, Interes Government Beyond Market and State*, Beverly Hills/Londres, Sage.

Subirats, Joan (2003). *¿Qué Gestión Pública para qué Sociedad?*, Biblioteca Virtual TOP. Disponible en www.top.org.ar

Thelen, Katheleen (2003). How institutions evolve: Insights from Comparative Historical Analysis, en *Coparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp. 208-240.

Thoening, Claude-Jean (1997). Política Pública y Acción Pública, en *Gestión y Política Pública* Vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997. Centro de Investigación y Docencia Económica.

Teubner, G. (1982). Reflexives Recht, *Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie*, vol. LXVIII.

Torres Gaitán, Ricardo (1964). La Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico, en *Revista de Administración Pública* No. 17, diciembre de 1964, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Vicher, Diana (2014). *El laberinto de "governance". La gobernancia de los antiguos y la de los modernos*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2014

Vicher, Diana (2009), *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2009.

Vickers, J., (1995). Concepts of Economics, *Oxford Economics Papers* 47 (1): 1-23. Oxford, England.

Vázquez Sánchez, Jorge (2005). Neoliberalismo y Estado benefactor: el caso mexicano, en *Aportes: Revista de la Facultad de Economía*, Vol. 10 N° 30, Puebla, septiembre-diciembre, pp. 51-76.

Waldo, Dwight (1964) *El Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 6

Weber, Max (1922). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica. México 1969.

Williamson, Oliver E. (1999). *Public and Private Bureaucracies: A Transaction Costs Economics Perspective*. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, March pp. 306-342

Wright, Deil S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma de Colima.