

## NOTA TECNICA

### Sobre el principio de la PROPORCIONALIDAD en el modelo de supervisión financiera para el sector de SOCAPS

#### 1. Algunas referencias que deben ser consideradas para profundizar en el principio de proporcionalidad

##### Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz. Banco de Pagos Internacionales 2011

“Durante la revisión, el Comité (Basilea) ha intentado alcanzar un equilibrio óptimo entre elevar el baremo para una correcta supervisión y mantener la flexibilidad y universalidad de los Principios Básicos. **Al reforzar el concepto de proporcionalidad**, los Principios Básicos revisados y sus criterios de evaluación se acomodan a una amplia gama de sistemas bancarios, permitiendo además evaluar el cumplimiento de los Principios Básicos en función del perfil de riesgo y la importancia sistémica de una amplia variedad de bancos (desde grandes bancos internacionales hasta pequeñas instituciones depositarias sencillas).”

“Para lograr su propósito, los Principios Básicos deben poder aplicarse en muy diversas jurisdicciones, cuyos sectores bancarios sin duda incluirán un amplio espectro de entidades (desde grandes bancos con actividad internacional a **pequeñas entidades de depósito sin complejidad alguna**). Los sistemas bancarios pueden también ofrecer una amplia gama de productos o servicios, y los Principios Básicos responden al objetivo general de atender a las diferentes necesidades financieras. Para abarcar tan amplio alcance se adopta **un enfoque proporcionado**, tanto en términos de expectativas sobre el desempeño por los supervisores de sus funciones propias como sobre las normas que los supervisores imponen a los bancos. En consecuencia, los Principios Básicos reconocen que los supervisores suelen aplicar un enfoque basado en el riesgo que dedica más tiempo y recursos a los bancos mayores, más complejos o con mayor riesgo. En el contexto de las normas impuestas por los supervisores a los bancos, **el concepto de proporcionalidad** se refleja en aquellos Principios centrados en la evaluación por los supervisores de la gestión bancaria del riesgo que prescriben un nivel de expectativas de supervisión en consonancia con el perfil de riesgo y la importancia sistémica del banco “

“El Comité reconoce la existencia en algunos países de instituciones financieras no bancarias que aceptan depósitos, aunque pueden estar reguladas de forma diferente a los bancos. Estas instituciones deberían estar sometidas a alguna forma de **regulación acorde** con el tipo y tamaño de sus operaciones siempre que en su conjunto no mantengan una proporción significativa de los depósitos del sistema financiero. “

### **Principio de proporcionalidad**

“Los criterios esenciales establecen unos requisitos de referencia mínimos respecto a la solidez de las prácticas supervisoras, universalmente aplicables a todos los países. Sin embargo, es necesario que la evaluación de una jurisdicción con arreglo a los criterios esenciales reconozca que sus prácticas supervisoras deberán estar en consonancia **con el perfil de riesgo e importancia sistémica de los bancos supervisados. En otras palabras, la evaluación debe considerar el contexto en el que se aplican las prácticas supervisoras.** Al igual que en el caso de los principios esenciales, cualquier evaluación con arreglo a los criterios adicionales deberá también adoptar **el principio de proporcionalidad.** La evaluación de todos los criterios deberá ajustarse a este principio aun cuando no siempre se encuentre explícitamente mencionado en los criterios. Por ejemplo, una jurisdicción con numerosos bancos de importancia sistémica o con bancos que formen parte de complejos conglomerados con actividades diversas tendrá naturalmente mayores dificultades para obtener una calificación de «conforme» que una jurisdicción donde sólo existan bancos pequeños y poco complejos, dedicados primordialmente a la captación de depósitos y la concesión de préstamos.”

### **Mejores Prácticas de Regulación y Supervisión Financiera en Materia de Prevención de LA y FT © ASBA, 2014. Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)**

“III.4.3. Proporcionalidad de las sanciones Las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento detectado, tomando en cuenta el riesgo generado en materia de LA y FT. Para la aplicación de la sanción se deberán tomar en cuenta los atenuantes o agravantes que puedan existir. “

## **FLORIAN ROBWOOG. Un análisis de los efectos de integración a la supervisión bancaria y regulación oficial Tesis de doctorado – Humboldt-Universität Ver**

Regulación a través de la ley general del sistema crediticio:

“Por su tratamiento no diferenciado y no específico de las instituciones de crédito, este enfoque implica varios riesgos para las instituciones microfinancieras: Por ejemplo, no se puede dar la debida atención a los problemas de agencia, muy diferentes de un tipo de institución a otro. Además, las regulaciones generales muchas veces resultan demasiado exigentes para las instituciones microfinancieras. Normas de informes obligatorios, fáciles de cumplir por un banco comercial, suelen ser demasiado onerosas para la mayoría de instituciones microfinancieras. Los gastos de compliance resultantes difícilmente pueden ser cubiertos por las instituciones microfinancieras. Más allá de ello, una regulación percibida como restrictiva por las instituciones microfinancieras inhibe todos los esfuerzos de innovación.”

Regulación a través de una ley específica de microfinanzas:

“En el caso de regulación mediante una ley específica de microfinanzas se crea un marco regulatorio separado para instituciones microfinancieras que tienen que someterse a nivel de la supervisión a un ente de supervisión especializado. También se puede pensar en una solución basada en unidades auxiliares de supervisión sometidas a la supervisión estatal. La regulación mediante una ley de microfinanzas permite que las regulaciones se adapten al perfil y los requisitos específicos de las instituciones microfinancieras. Como resultado, las barreras de acceso al mercado pueden ser bajadas a un nivel adecuado sin que esto tenga consecuencias negativas para la protección de los depositantes. Por principio, la regulación mediante una ley específica de microfinanzas debe obligar”

“Vogel (2002) aplica el enfoque múltiple en forma explícita al sector microfinanciero cooperativo. Subraya que la regulación y supervisión deberían tomar en cuenta la heterogeneidad dentro del cooperativismo microfinanciero en los países en desarrollo y transformación y que se debe, por consiguiente, diferenciar entre instituciones cooperativas microfinancieras pequeñas, medianas y grandes. Por razones económicas las instituciones cooperativas microfinancieras deben ser liberados de la regulación y supervisión independientemente del hecho de que capten o no capten depósitos. Las instituciones cooperativas microfinancieras medianas estarán obligadas a someter reporte limitados, mientras las instituciones cooperativas microfinancieras grandes deben ser tratadas al igual que la banca comercial en todo lo que es regulación”

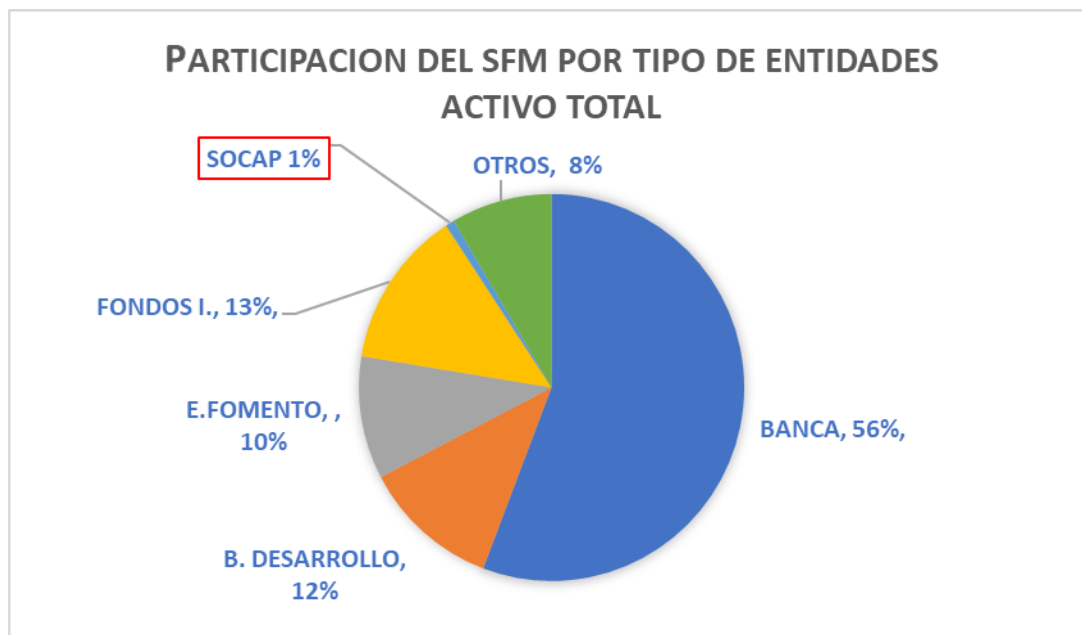
“Condiciones iguales de competencia y, por consiguiente, un “level playing field” sólo pueden ser logrados si las instituciones de crédito del mismo sistema financiero no son sometidas a reglas diferentes sin que exista un motivo objetivo. Sin embargo, de ninguna manera significa que las instituciones microfinancieras deben estar sometidos a las mismas reglas que los bancos comerciales. En el marco del deseado level playing field las reglas pueden ser adaptadas al perfil de riesgo específico de las instituciones microfinancieras y formularse en forma más estricta o menos estricta que en el caso de la banca comercial. Sólo hay que garantizar que se respete la proporcionalidad y que las reglas preventivas no limiten o aventajen de modo inapropiado a las instituciones microfinancieras en el ejercicio de sus actividades comerciales primarias”

Modelo Nuselder (2003) (mide el impacto del costo regulatorio)

Sin embargo, tal aumento resulta difícil en la regulación y supervisión de las instituciones microfinancieras porque muchas instituciones microfinancieras no tienen el tamaño mínimo necesario y/o el nivel de capital mínimo requerido para ser sometidos a una supervisión plena. Si como consecuencia, el número de activos supervisados es inferior a los activos supervisados de la banca comercial (OC), se produce un beneficio neto negativo equivalente a ST. Esto permite concluir que para que la regulación y supervisión sean eficientes, se necesita un número suficiente de sociedades. Además, el Estado debe estar consciente que la introducción de estructuras inútiles de regulación y supervisión puede producir un incremento de los costos del ente de supervisión y de los participantes de mercado sin que se produzca un beneficio adicional correspondiente. En vista de que se producen costos altos especialmente en la fase de introducción de nuevas estructuras de regulación y supervisión, los gastos de implementación juegan un rol especial al lado de los gastos corrientes

## 2. Luego de analizar los textos anteriores intentaremos establecer variables de proporcionalidad en el sector financiero mexicano

Dado que la última publicación oficial por parte de la CNBV de información consolidada corresponde al informe del 2016, la siguiente información para ser comparativa se toma de dicha referencia, para el cierre del 2017 las magnitudes y proporcionalidad de la información no muestra variaciones significativas.



El sector financiero mexicano en sus magnitudes en activos totales es relevante y muestra una estructura tal , que si quisiéramos establecer diferencias con relación al proceso antes y después de la reformas financieras no encontramos evidencia de cambios estructurales en el SFM, el sistema muestra un sistema bancario “dueño del pastel” y dentro del sector bancario **5 bancos propiedad de entidades extranjeras que son “jugadores de talla mundial” que controlan el 70% de los activos de los pasivos y de las utilidades del sistema bancario**. Si queremos profundizar el negocio bancario es muy “seguro” y cómodo en su estructura interna del sector bancario.

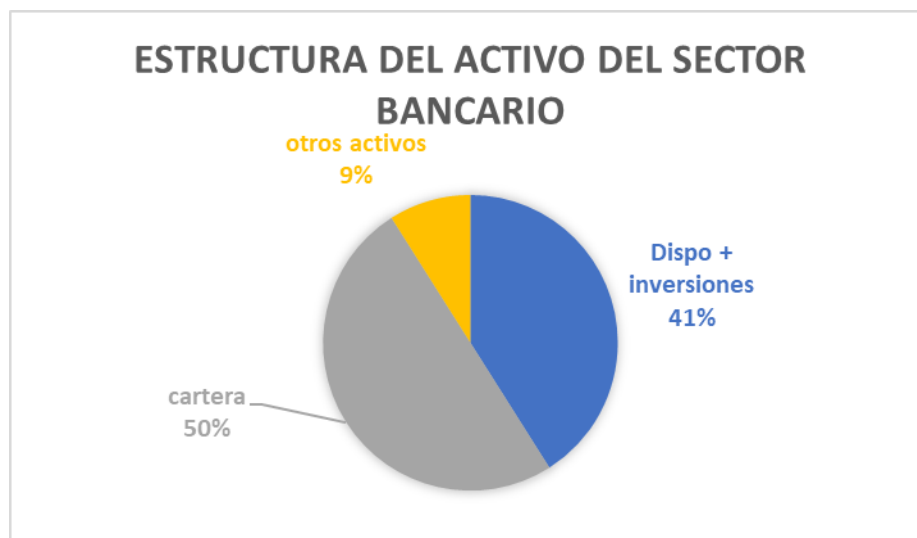
¿Existe proporcionalidad? con el sector que no llega al 1% del sector financiero, donde el agente dominante la banca múltiple, cuenta con las condiciones de financiar al sector público y federal en montos significativos, cuenta con la facilidad de atender procesos de capitalización mediante diversos mecanismos y desde su propias matrices extra nacionales, en primera instancia es claro que el modelo estructural del SFM muestra grandes diferencias de fondo y evidentemente el poder de negociación de la banca múltiple en todas las esferas del SFM y de los

modelos de control, supervisión y gestión son muy diferentes al resto de los actores y particularmente para quienes representan menos del 1% de los activos del SFM. Si estructuralmente el sector funciona de esta manera, la proporcionalidad vista con un mecanismo de reestructuración del SFM debe ser una premisa de los actores, pero también de la propia estrategia de desarrollo del país.

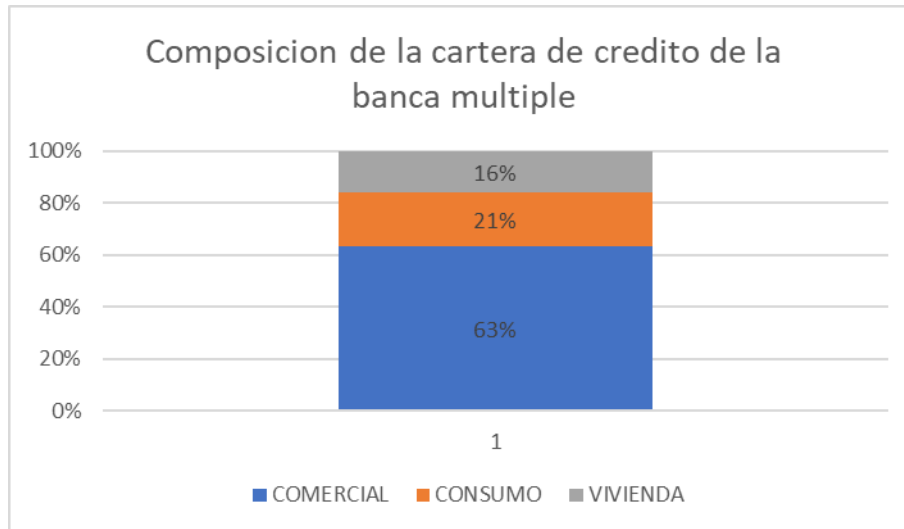
### **Análisis básico de las IBM**

Conociendo la importancia relativa general de las IBM (instituciones de banca múltiple) y del control de 5 IBM de los bancos sobre el 70% de activos, pasivos y utilidades del sector, se hace necesario profundizar en su estructura.

Nos muestra un activo bancario consolidado donde el 50% corresponde a cartera de crédito, 41% a disponibilidades y recursos de inversión. Recordemos la receta del supervisor 70% del activo debe ser cartera de crédito. La composición interna del activo bancario tampoco muestra los efectos de una reforma financiera, excepto que la reforma estructural del sector financiera tuviera como objetivos un sector bancario extranjero dominante (y el que no es dominante también es banca internacional) y una estructura de crédito enfocada a las grandes empresas, a las tarjetas de crédito, crédito de nómina y destinar el 2% para la vivienda de interés social. Para llegar a estos resultados no es necesaria una reforma financiera.



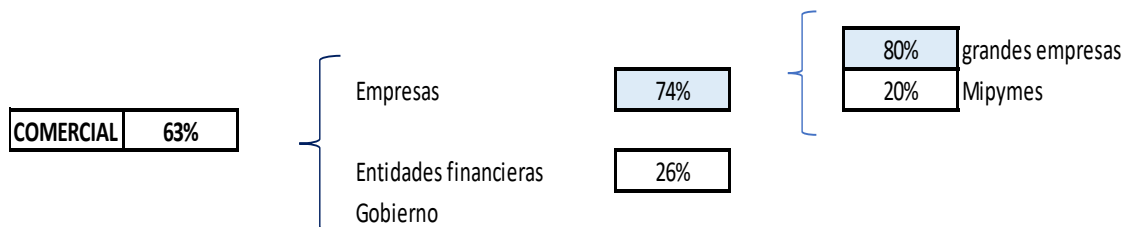
Corresponde ahora conocer cómo se compone el 50% del activo bancario que representa la cartera de crédito en las proporciones que se muestran



Si bien ya la estructura de cartera por finalidad podría ser cuestionada en un país donde la IBM maneja un discurso de inclusión financiera que se escucha y se repite por los actores de estos sectores, pero que, queda a deber cuando el sector que representa el 1% del SFM muestra sus impactos en la inclusión social

#### Análisis de las actividades por finalidad

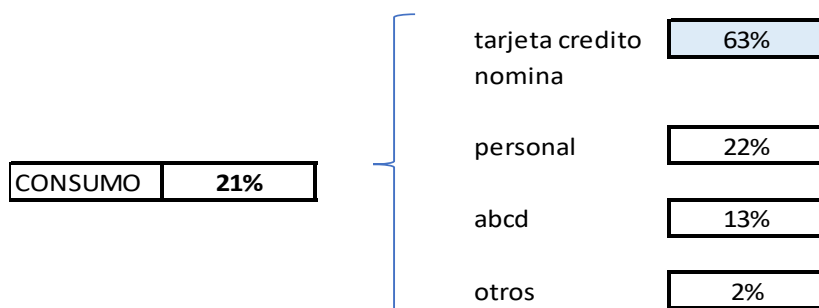
El 63% de la cartera de dedica al crédito comercial, conozcamos que significa crédito comercial para las IBM



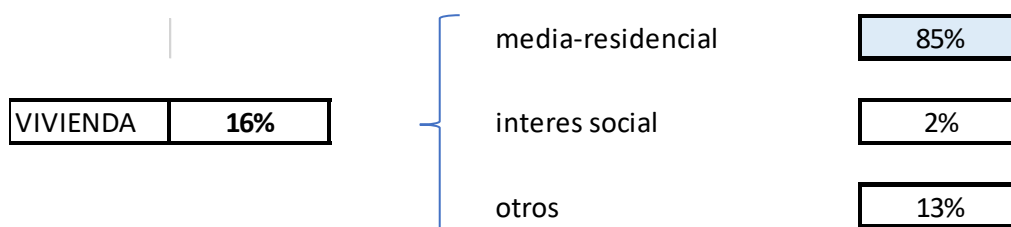
El 74% de la cartera comercial se enfoca en las empresas y el 80% del crédito a empresas corresponde a “grandes empresas” y el 26% cartera rentable y de bajo riesgo conformada por entidades financieras y diferentes niveles de gobierno.

Es esta estructura de cartera de los actores dominantes, banca internacional y cartera a “nichos” de bajo riesgo y de sectores con “influencia” ¿corresponde esta estructura de cartera a un proceso de reforma estructural y existe proporcionalidad

con relación al sector que representa el 1% y que cuenta con una estructura de cartera completamente diferente a los actores dominantes del SFM?



La cartera de consumo representa el 21% de la cartera total, pero seguramente es de las rentables dado que coloca el 63% en tarjetas de crédito y crédito de nómina, bajos costos para el banco y altos costos para los clientes



La cartera “social “de las IBM representa el 16% de su estructura total de cartera y de esa proporción el 85% se enfoca a la vivienda media y residencial y un muy honroso 2% a la vivienda de interés social.

En esta etapa del análisis, tenemos un sector que estructuralmente obedece a la estructura que los 5 megabancos globales establecen en sus propias estrategias, no corresponde a un proceso de reforma estructural financiera, que debería haber logrado al menos que los generadores del 70% de las utilidades del sector bancaria participaran activamente en la inclusión financiera, no la definida por los propios bancos, sino por la definida es los planes de desarrollo e inclusión financiera para el 50% de la población en nivel de pobreza y sin acceso al SFM.

Se puede profundizar en el análisis y demostrar como la “banca de desarrollo” de sus activos totales mantiene en cartera el 49% de sus activos y en inversiones en valores el 40% de los activos, se puede notar que la distribución de los activos entre la IBM y la banca de desarrollo son prácticamente iguales, difícil de entender



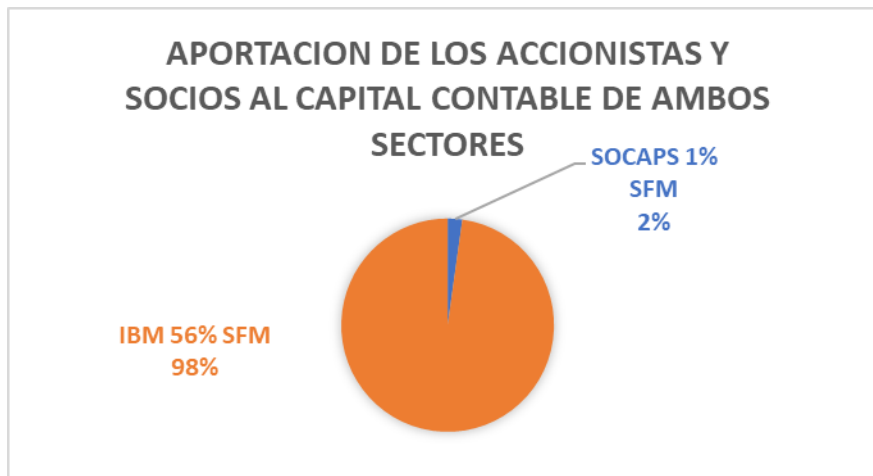
este concepto de banca de desarrollo y difícil de entender los impactos de una reforma financiera.

### La estructura de pasivos

Las IBM muestran de los pasivos totales que el 57% corresponde a captación tradicional y en el sector que representa el 1% del SFM la proporción de los pasivos que corresponden a captación tradicional es del 97%. Vale la pena recordar la dispersión de depositantes, montos y los costos que esto implica para movilizar el 97% de los ahorros de propietarios de las sociedades cooperativas. ¿existe una diferencia estructural? También en la conformación de los pasivos y del efecto del “multiplicador social” en términos de participación social, democrática, en términos de inclusión financiera y en términos de redistribución de los ingresos de tan diferentes sectores sociales que atienden las IBM y el sector que representa el 1% de los activos del SFM.

### Sobre la estructura del capital contable

Tal vez en este componente es donde se oculta la mayor diferencia estructural y la mayor desproporcionalidad en el SFM.



### Consideraciones sobre la estructura de capital de las IBM:

- Desde la perspectiva de distribución de la riqueza son pocos accionistas o irrelevantes a la par de los 7 millones de socios propietarios del sector de Socaps, adicionalmente los accionistas corresponden a los propietarios de la banca global no una “banca mexicana” socialmente responsable
- Los mecanismos de capitalización ante requerimientos regulatorios, criterios de Basilea o incremento en su gestión de riesgos pueden ser atendidos de forma

rápida, ágil y oportuna desde mecanismos de mercado abierto o mecanismos de capitalización de los corporativos de las IBM domiciliados en el extranjero

- En términos prácticos el cumplimiento regulatorio en términos de la suficiencia de capital de ambos sectores están íntimamente ligados más allá del tema regulatorio, al tema de la competitividad, innovación y fortalecimiento de las capacidades directivas y gerenciales, es claro que un criterio de proporcionalidad debería establecer mecanismos de capitalización conforme a la naturaleza social, propiedad social de las socaps, impacto de la distribución de la riqueza, impacto en la inclusión financiera, impacto en la formación de cuadros directivos con las capacidades y competencias para la dirección de entidades financieras del SFM y un modelo de gobernabilidad donde los dirigentes tienen el papel de la dirección desde los consejos de administración y tiene el papel de propietarios y “usuario cliente” de la misma entidad “tema ampliamente desarrollado por el Dr. Fischer de la Universidad de Laval
- Cuantos años duran en sus puestos los consejos directivos y más que sus consejeros los propietarios en la toma de decisiones de las IBM

Si bien en todos los aspectos estructurales evidencian que no existe proporcionalidad en términos de las magnitudes, en términos de la combinación de activos, en términos de la generación de ingresos, en términos de su mercado objetivo, es más contundente cuando analizamos la estructura del capital y el modelo de participación social entre las IBM y las SOCAPS

### **Capacidad de penetración de los servicios financieros**

Toda esta impresionante capacidad instalada de las IBM, a que sector se dirige, en que zonas geográficas, la presencia en las grandes ciudades etc., los estudios de inclusión financiera son claros las IBM son las instituciones del SFM que menor participación tienen en las comunidades y municipios de menor tamaño y con mayores limitaciones de desarrollo de las comunidades

#### Capacidad instalada de las IBM

Sucursales	12,524	
cajeros automaticos	47,945	
clientes de credito	26,339	miles
red de establecimientos con tpv	671,373	
cantidad transciones tpv	173,254	millones

## La generación de utilidades

Para efecto de tener una referencia más actualizada el siguiente estado de resultados tiene como fuente la CNBV con datos al mes de agosto del 2018 y muestra la estructura del estado del resultado de las IBM, nos indica que el **85% de las utilidades** de la banca se generan por ingresos no vinculados directamente a la intermediación producto de la cartera de crédito.

Conformacion del estado de resultados IMB AGOSTO 2018 MMDP	
Ingresos financieros	536
Gasto financiero	222
margen financiero	314
estimacion cartera	70.6
margen ajustado	243.4
gastos administracion	224
Resultado operación	19.4
comisiones/otros ingresos	104
participacion subsidiarias	10
Resultado	133.4

Estamos ante un SFM completamente asimétrico entre sus participantes, con intermediarios dominantes con un perfil institucional muy diferente del sector de SOCAPS que representa el 1% del SFM, estructuras activas, pasivas, de capital y de generaciones de utilidades muy diferentes estructuralmente.

Considero que existen suficientes variables objetivas para establecer que, en un contexto tan desigual, el criterio de proporcionalidad en el SFM debe ser más evidente.

Debería ser claro para los actores que formulan las políticas públicas que impactan al SFM, y tarea natural de los actores del sector, definidos como las propias SOCAPS, las Federaciones de Cooperativas, la Confederacion y otros actores que son parte del sector, pero no necesariamente actúan en el modelo

federado, son las llamadas a gestionar que el principio de proporcionalidad vigente en la normativa internacional de supervisión a los sistemas financieros corresponda realmente a la proporcionalidad de los participantes del SFM

***¿eliminar o limitar la supervisión? por supuesto que NO***

Cuando analizamos la gestión de las 160 socaps autorizadas rápidamente se puede determinar que existen al menos unas 50 sociedades cooperativas con problemas de gestión otro tanto mas con tendencias negativas en algunos de sus principales indicadores u un grupo entre 15 y 20 sociedades que muestran procesos de crecimiento y capitalización fuertes.

La ponderación de las fortalezas que el modelo de cooperativa de ahorro y préstamo genera en los entornos sociales en que se desarrollan, la gestión de organizaciones financieras de propiedad social, los procesos de inclusión financiera, los procesos continuos y permanentes en la formación de liderazgos en sus órganos de gobierno y el efecto multiplicador que los intermediarios financieros producen en la canalización de recursos de intermediación especialmente en los entornos sociales con mayores carencias, producen y generan valores agregados financiera y socialmente. ¿No merecen estas capacidades , fortalezas e impactos ser ponderados? y generar un entorno regulatorio que en vez de generar “barreras de entrada” o procesos de consolidación del sector, funcione en una etapa para el sector que representa el 1% del SFM mediante la gradualidad, mediante calibrar el modelo de supervisión y considerando el enorme aporte financiero, de capacitación , de inversiones tecnológicas, de mejoras de procesos que la gran mayoría de las SOCAPS han efectuado de fortalecimiento de los procesos de control interno, se requiere que el principio de proporcionalidad estimule al sector de SOCAPS para llegar como mínimo a un 5% del SFM

Espero que el breve análisis permite aportar elementos hacia una redefinición del principio de proporcionalidad que requiere el sector de SOCAPS

WMM