

Hacia una política pública para la inclusión financiera

Oportunidades y retos para México



SIGLOXXII
DERECHO Y TECNOLOGÍA





Este documento es resultado del proyecto de colaboración “Finanzas más incluyentes: construyendo sobre las experiencias en México y Brasil” auspiciado por Nu México, con el apoyo de la Embajada de Brasil en México y la Línea de Investigación Institucional en Derecho e Inteligencia Artificial (LIDIA) del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue desarrollado por la Asociación Civil SXXII Derecho y Tecnología (Siglo XXII).

En su elaboración participaron las siguientes personas:

- **Sergio López Ayllón, coordinador**
- Víctor Carreón
- Alejandra Cullen
- Pablo Pruneda
- Pedro Salazar
- Álvaro Vértiz

El documento expresa el punto de vista de los autores y no representa la posición oficial de Nu México Financiera S.A. de C.V. Sociedad Financiera Popular ni de las instituciones de las que forman parte los autores.

Ciudad de México, octubre de 2024



Hacia una política pública para la inclusión financiera

Oportunidades y retos para México

Resumen ejecutivo

Este estudio analiza el rezago de México en inclusión financiera en comparación con países de la región, en particular como Brasil. El documento destaca la necesidad de una política pública decidida para impulsar la inclusión financiera, especialmente en grupos tradicionalmente excluidos como mujeres y habitantes de localidades pequeñas.

La inclusión financiera se define como el acceso y uso de productos y servicios financieros de manera asequible, adecuada, segura y de calidad. El estudio explora la salud financiera de los mexicanos, que muestra una situación precaria, con bajo acceso al ahorro y crédito formal, y una alta dependencia del efectivo. Se observa también una brecha de género significativa en el acceso a instrumentos financieros. Los habitantes de localidades pequeñas enfrentan dificultades para acceder al crédito formal, recurriendo a opciones informales, caras e inseguras. La falta de conectividad es otro obstáculo, especialmente en zonas rurales, limitando el acceso a servicios financieros digitales. Las transferencias derivadas de la política social podrían utilizarse como una herramienta para incentivar la inclusión financiera, el uso de instrumentos digitales y reducir el uso de efectivo.

El estudio destaca los beneficios económicos de la inclusión financiera, incluyendo la reducción de costos de transacción gracias a las tecnologías digitales. El análisis que se realiza muestra que la

llegada de empresas financieras digitales genera ganancias en los márgenes intensivos y extensivos del mercado, atendiendo a poblaciones previamente excluidas. El estudio revisa las ganancias en bienestar, incluyendo mayor competencia, un excedente del consumidor positivo para nuevos usuarios y una reducción en costos y riesgos al usar medios digitales de pago.

Se comparan los modelos regulatorios de México y Brasil. Destaca la flexibilidad del enfoque brasileño que ha fomentado la innovación y la inclusión financiera. México ha adoptado un enfoque más conservador, con una Ley Fintech que, a pesar de sus buenas intenciones, ha tenido una implementación limitada. El análisis de los sistemas de pago en México (SPEI, CoDi, Dimo) muestra limitaciones en su acceso y uso.

El estudio concluye que México necesita una política pública integral y prioritaria para incrementar la inclusión financiera. Se recomiendan medidas para flexibilizar la regulación, fomentar la innovación a través de sandboxes regulatorios y la interoperabilidad de sistemas de pago, así como facilitar la apertura de cuentas digitales con requisitos simplificados. Se propone la adopción de un sistema de pagos digitales que opere sobre dispositivos con red 2G para ampliar el alcance, incluyendo la dispersión de programas sociales y remesas mediante canales digitales.

Contenido

Introducción	9
--------------------	---

SECCIÓN I

La inclusión financiera en México	15
A. ¿Qué es la inclusión financiera?	15
1. <i>La salud financiera de los mexicanos</i>	17
2. <i>El acceso al sistema financiero</i>	23
3. <i>Algunos sesgos del modelo</i>	27
a) Las mujeres en el mercado de ahorro	28
b) Los habitantes de las localidades pequeñas en el mercado de crédito	30
B. Los problemas de infraestructura: la conectividad	34
C. La política social	35

SECCIÓN II

Los beneficios económicos de la inclusión financiera	41
A. Nuevas tecnologías y costos de transacción	42
1. <i>El impacto en los costos de transacción</i>	42
2. <i>Las ganancias en el margen intensivo y extensivo de mercado</i>	45
B. Ganancias en el bienestar	52
1. <i>Ganancias en competencia en los mercados de productos y servicios financieros</i>	52
2. <i>Ganancias en excedente del consumidor</i>	54
3. <i>Disminución de costos por utilizar medios digitales de pagos</i>	55
4. <i>Disminución de riesgos por utilizar medios digitales de pagos</i>	58
5. <i>Disminución de la corrupción y la evasión fiscal</i>	59

SECCIÓN III

El papel de los gobiernos en la inclusión financiera:

los casos de México y Brasil	63
A. La regulación de los servicios financieros	64
1. <i>Los objetivos de la intervención regulatoria en los mercados y servicios financieros</i>	65
2. <i>Los dilemas</i>	66
B. El marco regulatorio en Brasil	67
1. <i>La evolución de la regulación hacia un sistema financiero digital</i>	67
2. <i>Las instituciones innovadoras</i>	69
a) <i>Open Finance</i>	69
b) <i>Digitalización de medios de pago (Pix)</i>	70
c) <i>Drex</i>	71
C. ¿En dónde estamos en México?	72
1. <i>La evolución general del sistema</i>	72
2. <i>Los esfuerzos por generar inclusión financiera</i>	74
3. <i>Los sistemas de pago</i>	77
a) <i>SPEI</i>	77
b) <i>CoDI</i>	78
c) <i>Dimo</i>	79
d) <i>Otros esfuerzos</i>	79
e) <i>Terminales punto de venta</i>	80
D. El lavado de dinero	80
1. <i>GAFI</i>	81
2. <i>Basilea</i>	83
3. <i>Consideraciones adicionales</i>	84
E. Las lecciones	85

SECCIÓN IV.

¿Cómo impulsar la inclusión financiera en México?	89
A. Conclusiones	89
B. Recomendaciones	92
1. <i>Generales</i>	92
2. <i>Específicas</i>	94
Referencias	96



Introducción

La inclusión financiera se refiere al acceso y uso de productos y servicios financieros por la población de un país, incluyendo los sectores vulnerables o marginados. Pero no se trata de cualquier acceso, sino de uno que sea adecuado, asequible, de calidad y seguro para los usuarios. Se busca asegurar que todas las personas puedan gestionar sus finanzas de manera ordenada, segura y eficiente.

Existe amplia evidencia de los beneficios que conlleva la inclusión financiera, tanto para las personas, como para la economía de las naciones. Por eso, el Banco Mundial ha identificado la inclusión financiera como un instrumento para reducir la pobreza y las brechas de género, así como, impactar positivamente el crecimiento económico y la prosperidad compartida (Banco Mundial, 2022).

Recibir pagos en una cuenta propia es un catalizador para utilizar otros servicios financieros, como las cuentas de ahorro, el acceso a préstamos o adquirir algún esquema de seguros. El propio Banco Mundial ha señalado que el acceso a servicios financieros formales es fundamental para que las personas puedan ahorrar, obtener créditos o seguros y gestionar sus riesgos de manera eficiente. Así, los hogares y los negocios con acceso a los servicios financieros están mejor preparados para enfrentar situaciones de crisis financieras que aquellos que no cuentan con dicho acceso (Banco Mundial, 2022).

Una de las tendencias globales más significativas es el crecimiento de la inclusión financiera impulsada por la adopción de servicios financieros digitales. Gracias a ellos, la tenencia de cuentas a nivel mundial ha llegado al 76% de los adultos en 2021 (Banco Mundial, 2022), aunque con una distribución desigual entre países, sobre todo en los del mundo en desarrollo.

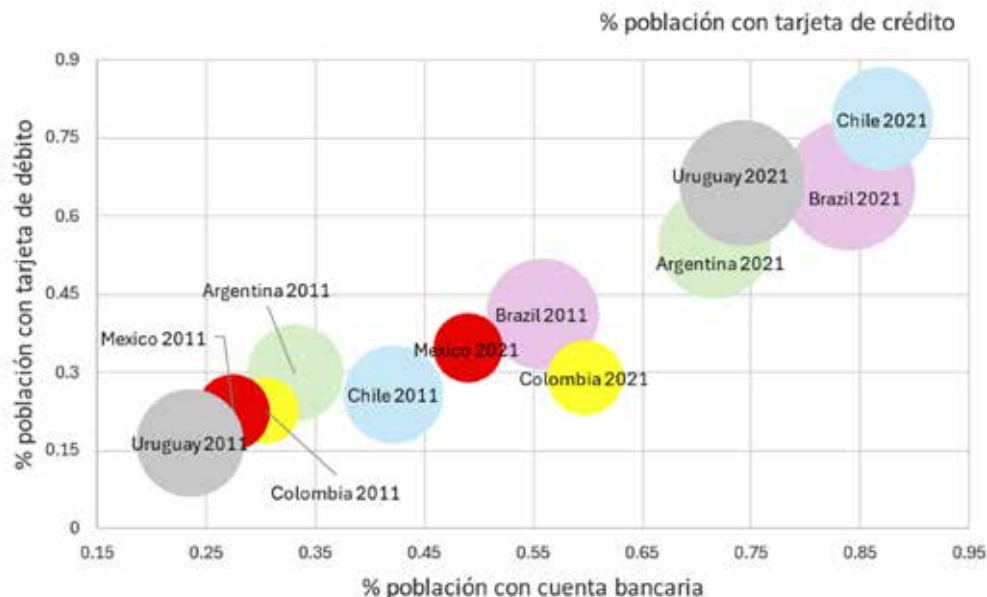
El acceso a los servicios financieros digitales es un factor que posibilita la inclusión financiera, en especial para las mujeres, así como un medio que impulsa la tenencia y el uso de cuentas a través de los pagos móviles, el ahorro y los préstamos. Sin embargo, aunque se observan progresos significativos, todavía hay desafíos importantes.

Para lograr una mayor inclusión financiera deben superarse diversos obstáculos, que van desde la distancia física hasta los requerimientos de documentación. Además, se necesita una importante inversión en infraestructura de conectividad. Todo ello debe acompañarse además de una amplia educación financiera.

En el caso de México, la inclusión financiera es todavía una asignatura pendiente. A pesar de los esfuerzos de las autoridades y la existencia de una política de inclusión financiera (SHCP-CNBV, 2020),¹ el país se ha rezagado notablemente en este campo; en especial, si se compara con otros países de la región. Con base en datos del Banco Mundial, la Ilustración 1 muestra cómo, entre 2011 y 2021, varios países de América Latina avanzaron significativamente en sus indicadores de inclusión financiera, en particular, en la tenencia de cuentas formales y de tarjetas de crédito. México, por su parte, tuvo un crecimiento pequeño, muy por detrás del que experimentaron países como Chile, Brasil y Uruguay, lo que determinó que México se encuentre en el último lugar entre estos países al cierre de 2021.

¹ La Política Nacional de Inclusión Financiera fue publicada en 2020. Es responsabilidad del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) que está integrado por la SHCP (presidencia), la CNBV (secretaría ejecutiva), el BM, la CNSF, la CONDUSEF, la CONSAR, el IPAB y la Tesorería de la Federación. Además se crearon las mesas de diálogo público-privadas donde participan representantes de alto nivel de los sectores gubernamental, académico, bancario, organismos internacionales de desarrollo y entidades financieras no bancarias. En marzo de 2023, en el seno de la CONAIF, se creó la Mesa de Trabajo sobre Servicios Financieros Digitales – Finanzas abiertas cuyo objetivo es propiciar la coordinación para sentar las bases de los servicios financieros digitales, en particular la banca abierta. Existen además varios proyectos regulatorios para la innovación tecnológica e inclusión financiera.

Ilustración 1: Tenencia de cuentas, tarjeta de crédito y tarjeta débito, países seleccionados, 2011-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial 2022

Los dos casos más notables de inclusión financiera son Uruguay y Brasil. En particular, este último pasó de tener 55.9% de su población con una cuenta bancaria en 2011, a incorporar al sector financiero a 84% de su población en 2021. Además, también en Brasil, la brecha de género en el acceso a los servicios financieros se redujo notablemente y el acceso a pagos digitales alcanzó al 76.5% de la población mayor de 15 años (Banco Mundial, 2022). Junto con lo anterior, el uso de tecnologías digitales permitió el acceso de millones de personas a los pagos digitales y redujo de manera significativa el uso del efectivo (véase infra p.)

A pesar de las diferencias significativas en materia de inclusión financiera, mostradas en la Ilustración 1, entre las economías de México y Brasil existen importantes similitudes, entre ellas podemos destacar las siguientes:

- Brasil y México tienen poblaciones que superan los 100 millones de habitantes, lo cual influye en la estructura y el enfoque de sus sistemas financieros.

- El bono demográfico es similar. Ambos países tienen un porcentaje importante de jóvenes, lo que crea un mercado potencial para productos financieros innovadores e inclusivos.
- Los dos países tienen una tasa alta de urbanización. En ambos, la población urbana es de alrededor de 80%. El hecho de que gran parte de la población se concentre en zonas urbanas facilita la adopción de nuevas tecnologías y la búsqueda continua de mejores servicios.
- Relacionado con la necesidad de fomentar una mayor inclusión financiera y convertirla en motor de crecimiento, ambos países exhiben niveles significativos de desigualdad económica con amplias brechas entre los segmentos más ricos y pobres de la sociedad: el índice GINI de México es de 43.5 y el de Brasil 52.²
- Ambas economías tienen un sector informal relevante, especialmente en términos de integración financiera.

Por todas estas razones, consideramos pertinente en este estudio abreviar de la experiencia brasileña para tomar las lecciones que sean útiles y sirvan de punto de contraste con la realidad mexicana que, por razones que se explicarán más adelante, tiene peculiaridades que conviene tomar en consideración.

Este documento es un esfuerzo orientado a entender las razones que explican la baja tasa de inclusión financiera, sus consecuencias y la conveniencia de impulsarla de manera puntual y decidida para poder avanzar en lograr una prosperidad compartida.

Otra idea que anima el trabajo es que existen condiciones que permitirían desplegar una política que, aprovechando las tecnologías digitales, detone el crecimiento de la inclusión financiera en México; en especial, de grupos tradicionalmente excluidos por la banca tradicional como las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y los habitantes de zonas rurales de bajo desarrollo. Esto traería ventajas para todos: las personas usuarias, las empresas y el país.

Se trata de tomar ventaja de tecnologías y actores nuevos que pueden ayudar a reducir los costos de los servicios financieros con un amplio impacto en el bienestar de todos.

La importancia social y económica de avanzar rápidamente en la

² Véase <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2022&locations=MX-BR&start=2022&view=bar>

dirección correcta para incrementar significativamente la inclusión financiera en México está en el origen y propósito de este estudio. Se trata de un trabajo colaborativo entre la línea de investigación en derecho e inteligencia artificial (LIDIA) del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la asociación Siglo XXII, la Embajada de Brasil y Nu México, quienes convocaron a un grupo de personas expertas de diferentes instituciones para elaborarlo. El equipo interdisciplinario se integró por Víctor Carreón, Alejandra Cullen, Sergio López Ayllón (coordinador del estudio), Pedro Salazar, Pablo Pruneda y Álvaro Vértiz. Los autores agradecen los comentarios de Jimena Gómez Pazos, Vidal Llerenas, Carlos Quintero, Pablo Pérez-alonso Eguía, María José Contreras, Pablo Monrroy Conesa, Eliud Campa y Leonardo Wester.

Este documento solamente refleja la visión de los autores, pero hace eco de una convicción de las instituciones promotoras: la digitalización es clave para lograr una mayor inclusión financiera. Y ésta es un instrumento que beneficia a las personas en lo individual y a la sociedad en su conjunto. De ahí, a partir de datos públicos y la experiencia comparada, se desprenden las recomendaciones con las que concluye este trabajo.

Al final del día, creemos que los gobiernos, junto con las empresas y los proveedores de servicios financieros, en particular las empresas de tecnología financiera, tienen la responsabilidad y la posibilidad de diseñar políticas coordinadas que reduzcan los obstáculos al acceso a los servicios financieros y los ofrezcan con calidad, precios accesibles, seguridad y transparencia, en beneficio de la población del país.

La inclusión financiera en México

En esta sección analizaremos la inclusión financiera como un problema público. Para ello, revisaremos la salud financiera de los mexicanos y su acceso a los mercados financieros. Pondremos énfasis especial en algunos de los sesgos que genera el sistema, en particular en las mujeres y en los habitantes de localidades pequeñas. Posteriormente, revisaremos las condiciones de conectividad, que constituyen un obstáculo para el acceso y uso de los servicios financieros digitales, para después abordar el desalineamiento de la política social con la de inclusión financiera.

A. ¿Qué es la inclusión financiera?

La inclusión financiera se refiere al acceso de las personas y empresas a la planeación y uso de productos y servicios financieros, para satisfacer de manera asequible sus necesidades como transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguros, de manera responsable y sostenible. El objetivo de la inclusión financiera es integrar a todas las personas, especialmente a aquellas en situación de vulnerabilidad o marginación, dentro del sistema financiero formal, para que puedan beneficiarse de las oportunidades económicas y mejorar su bienestar.³

³ La Política Nacional de Inclusión Financiera la define como: “el acceso y el uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumo y promueva la competencia económica financiera” (SHCP-CNBV 2020, 12)

El Banco Mundial ha demostrado que la inclusión financiera permite a la población planificar sus flujos financieros, contribuye a que las familias puedan enfrentar situaciones inesperadas, sirve para ampliar negocios y fomenta la inversión tanto en capital físico como humano. En suma, genera mayor bienestar a los usuarios (Banco Mundial, 2022, *passim*).

De igual modo, el Centro Espinosa Iglesias y el Instituto Tecnológico de Monterrey, en su estudio sobre el “Sistema Financiero para la Movilidad Social” demuestran que el acceso al sistema financiero y, particularmente, las cuentas de ahorro y crédito facilitan la movilidad social para la población de ingresos bajos y medios (Del Ángel, Díaz Infante et. al. 2023, 18)

La inclusión financiera tiene varias dimensiones, entre otras (INEGI-CNBV 2021):

- El acceso entendido como la inserción al sistema financiero y la infraestructura disponible para ofrecer servicios y productos financieros (sucursales, cajeros, etc.).
- El uso, que incluye la adquisición o la contratación por parte de las personas de productos o servicios financieros y la frecuencia con que son utilizados.
- La protección al consumidor que utiliza productos y servicios financieros.
- La educación financiera, que incluye acciones para que las personas adquieran habilidades y conocimientos para el manejo de sus finanzas.

En México, la inclusión financiera se mantiene en niveles que no corresponden ni con el tamaño de la economía ni con la población del país. Así, aunque se observa un crecimiento constante en el número de cuentas de captación, el porcentaje de la población que participa del sector financiero ha crecido muy lentamente. En 2015, 59% de los adultos tenía o había tenido una cuenta de captación; este porcentaje apenas aumentó a 65% en 2021 (CNBV, 2022, 19). El tema ha sido permanente fuente de preocupación de las autoridades mexicanas que han buscado cambios legales, el diseño de un sistema de pagos electrónicos, así como la generación de indi-

cadadores para evaluar las condiciones de la inclusión financiera y su evolución.⁴ Sin embargo, los esfuerzos todavía no han rendido los frutos deseados.

Existen varios factores que explican el lento desempeño de la inclusión financiera en México. Entre otros, la insuficiente infraestructura para el acceso y provisión de los servicios financieros, la baja competencia en el sector, la falta de herramientas de información y de mecanismos de protección financiera y la carencia de una educación financiera (SHCP-CNBV, 2020, 26-76). La modificación de estos factores permitiría ampliar y acelerar significativamente la inclusión financiera, especialmente en los sectores que han sido excluidos. Por ello, conviene detenernos con cierto detalle en algunos de ellos; en particular, la salud financiera de los mexicanos, su acceso al sistema financiero y los sesgos más importantes que ha generado la arquitectura de mercado vigente. Esto nos permitirá confirmar que persiste una situación insatisfactoria desde la perspectiva del bienestar y la inclusión social.

1. La salud financiera de los mexicanos

En esta sección revisaremos algunos datos relevantes de la salud financiera de los mexicanos y cómo se perciben respecto de sus necesidades financieras.

En 2023, el INEGI y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (INEGI-CONDUSEF, 2023) realizaron la Encuesta Nacional sobre Salud Financiera (ENSAFI). Esta encuesta toma en consideración los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera ENIF (INEGI 2021),⁵ pero incluye datos más recientes, sobre todo en materia de evolución de la oferta de servicios. La ENSAFI permite conocer dónde están las necesidades de los mexicanos en materia financiera de acuerdo con sus características sociodemográficas y económicas. Conviene destacar algunos de los hallazgos más relevantes.

La encuesta estima que el promedio nacional de nivel de ingresos mensual requerido para solventar gastos es de 16,421.00 pesos; aun-

⁴ En particular, la Política Nacional de Inclusión Financiera tiene un detallado diagnóstico de la situación y establece los objetivos y estrategias de esa política. Véase SHCP-CNBV, 2020.

⁵ Es importante considerar que esta encuesta se levantó a la salida de la pandemia, por lo que sus datos deben tomarse con cuidado.

que el promedio de las mujeres es de 15,000.00, mientras que para los hombres es de 18,000.00 pesos.

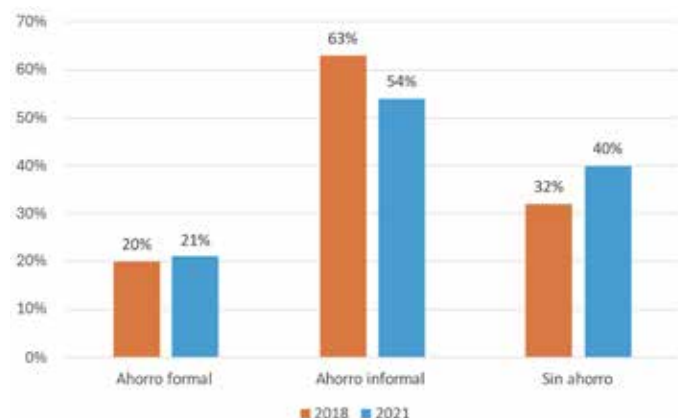
Además, el monto varía por región: en la Ciudad de México el mínimo requerido es de 29,500 pesos y en Chiapas es de 7,000.00 pesos (INEGI, 2023).

Por otra parte, 45.9% de los adultos afirma que nunca le sobra dinero al final del mes; al 34.7% le sobra a veces, y sólo al 19.4% le sobra siempre. En el primer grupo, la brecha de género es de casi 9 puntos porcentuales: al 49.9% de las mujeres no les sobra nada, mientras que en los hombres ese porcentaje es de 41.2% (INEGI, 2023).

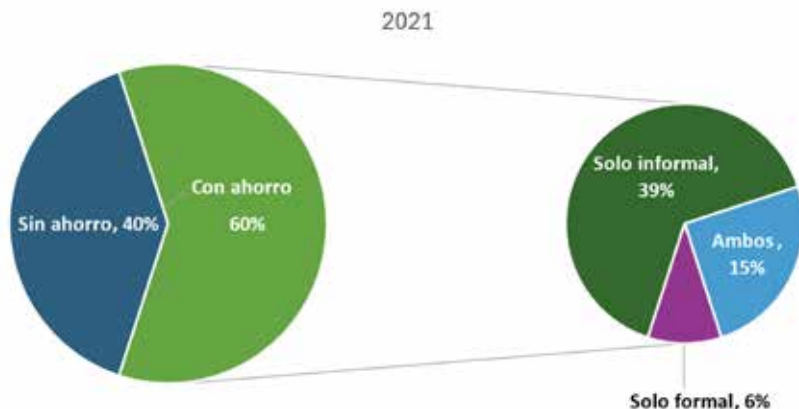
Del total de encuestados, 52% dice tener algún tipo de ahorro (formal o informal), de los cuales los hombres representan 55.2% y las mujeres sólo 49.3%; es decir, hay una brecha de casi 6 puntos porcentuales. El ahorro formal es aquel que se tiene en instituciones financieras, el otro está guardado en efectivo o en tandas, cajas de ahorro o con amigos (INEGI 2023).

Vale la pena señalar que la ENIF 2021 encontró que 60% de la población tenía algún tipo de ahorro: 39% ahorro informal, 6% ahorro formal y 15% tiene ambos. En términos comparativos, el ahorro informal se redujo de 2018 a 2021 en 9 puntos porcentuales, posiblemente como efecto de la pandemia. Destaca que, en ahorro, los mexicanos utilizan con mayor frecuencia los mecanismos de ahorro informales a los formales como lo muestra la ilustración 2.

Ilustración 2: Población con ahorro formal e informal



6 Vale la pena destacar que en este aspecto diferencia entre la ENIF y la ENAFI es de 6 puntos



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF (2028,2021)

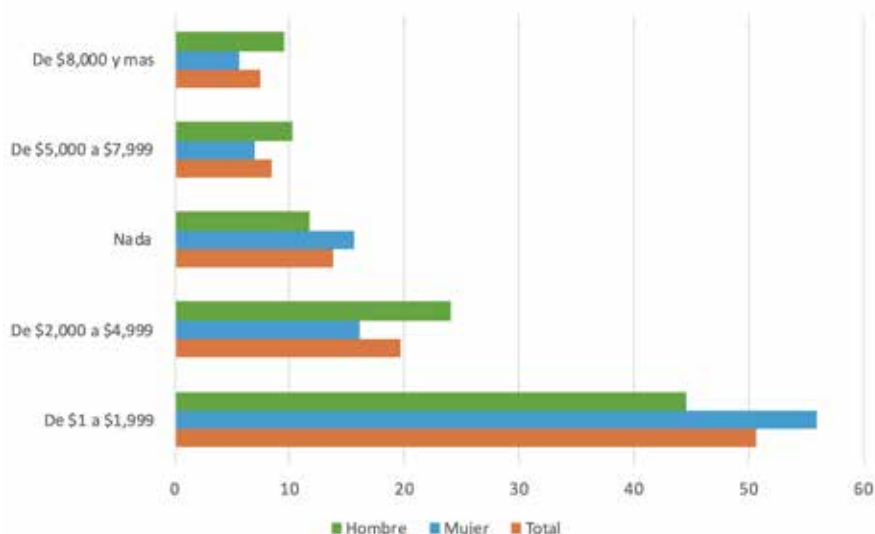
La distribución geográfica demuestra variantes importantes. En Estados como Sonora, Colima y Tabasco, la población ahorra entre 62% y 67.6%; pero en otros, como Tamaulipas y Chiapas, sólo entre 38.2% y 35.8% (ENSAFI, 2023).

Para efecto de la encuesta se definió como una “urgencia económica” el equivalente a un mes de ingreso. Sólo 35.9% de la población dice poderla cubrir con sus ahorros. En caso de no tener estos recursos, 63.2% de las mujeres y 61.8% de los hombres estaría dispuesto a recurrir a un amigo o familiar. Después, están aquellos que podrían acceder a un adelanto de sueldo. En este rubro, la brecha de género es de casi 14 puntos porcentuales: 37.5% de los hombres y sólo 23.9% de las mujeres, posiblemente porque son más los hombres que pertenecen a la fuerza laboral formal. Finalmente, sólo 16.5% de las mujeres y 21.4% de los hombres pensaría en recurrir al crédito de una institución financiera (ENSAFI, 2023).

La capacidad promedio de endeudamiento mensual que puede tener un adulto sin comprometer su patrimonio es de 2,777.00 pesos, donde la brecha de género es de más de mil pesos: 2,262.00 pesos para las mujeres y 3,382.00 pesos para los hombres. Para 50.6% del total de la población, el rango de techo de endeudamiento mensual es de 1.00 a 1,999.00 pesos, también con una brecha de género de casi 10 puntos porcentuales a favor de los hombres. En total, la máxima capacidad de endeudamiento anual llega, en promedio, a 72,248.00 pesos con una brecha de más de 60,000.00 pesos: 43,000.00 para mujeres y 106,000.00 para hombres (ENSAFI, 2023).

Si se compara lo anterior con el endeudamiento de facto de la población, se encuentra que 35.1% de los adultos tienen deudas menores a 10,000.00 pesos, aunque la diferencia por género es muy importante: 41.6% de las mujeres contra 27.6% de los hombres. A la inversa, de aquellos que tienen un endeudamiento de más de 100,000.00 pesos, donde se encuentran 7.6 % de las mujeres y 17 % de los hombres.

Ilustración 3: Capacidad de deuda mensual



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENSAFI (2023).

La ENSAFI detecta que para 45.4% de la población, la principal fuente de preocupación financiera es afrontar una situación imprevista por su impacto sobre la economía personal (por ejemplo, enfermedades, accidentes, reparación de vehículo). Además, 38.8% de los encuestados están preocupados por pedir un préstamo. Por otro lado, 48.4% de la población de 18 años y más declara tener mucha preocupación actual por la acumulación de deuda (ENSAFI, 2023). Esto implica que la demanda por crédito a nivel popular existe.

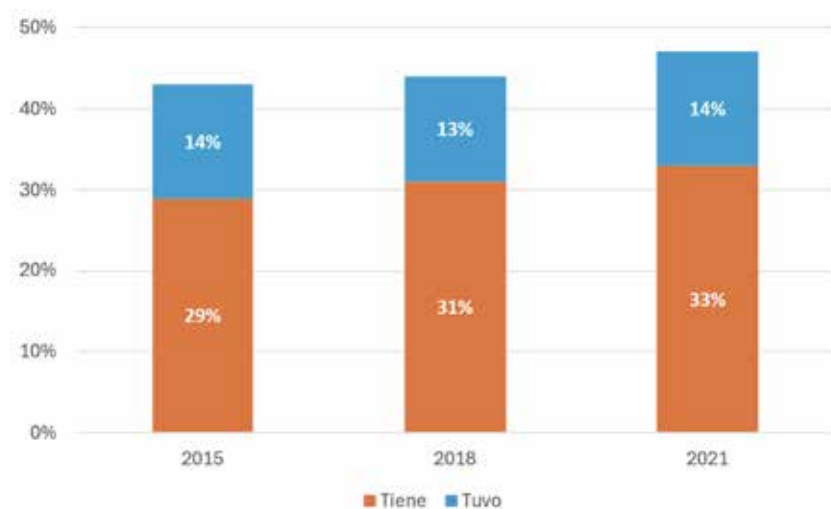
Entre 2018 y 2021, (ENIF 2021) el acceso al crédito se contrajo en 5 puntos porcentuales, al pasar de 48% a 43% debido, principalmente, a la reducción del crédito informal. Éste cayó 8 puntos porcentuales, muy probablemente debido al Covid-19 y la abrupta desaparición de la Financiera Rural que aniquiló a varios intermediarios financieros no regulados.

En este segmento, la brecha entre zonas urbanas y rurales asciende a 14 puntos porcentuales, 38% de la población urbana tiene crédito formal contra 24% de la rural (CNBV, 2022, 24).

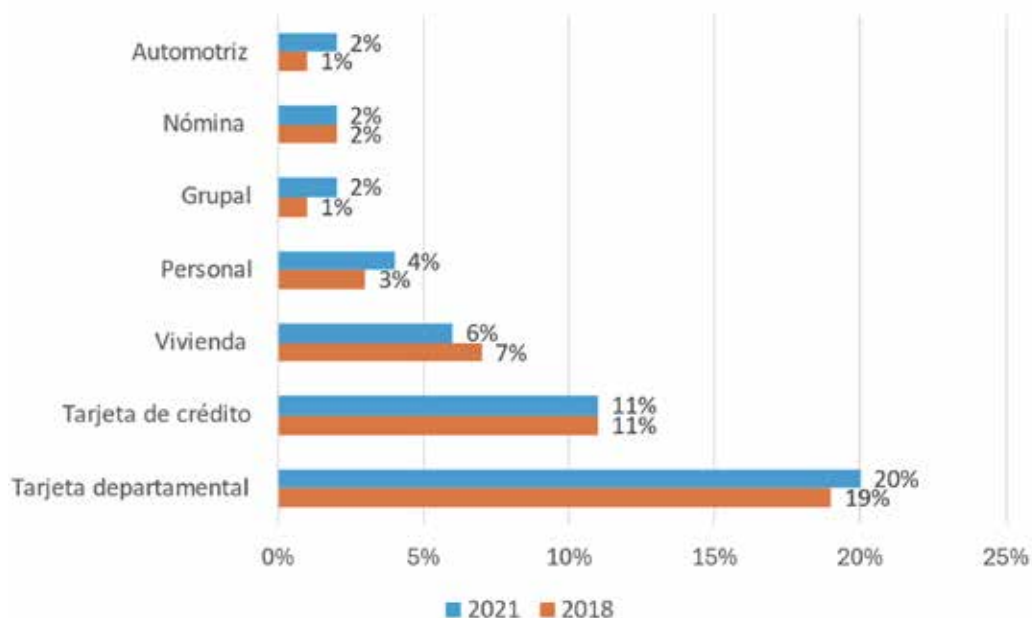
El crédito formal se incrementó de 29.1% en 2015 a 32.7% en 2021. Es decir, 3.5 puntos porcentuales en 6 años y con grandes diferencias regionales: 41.2% en la zona noreste contra 27.3% en la zona sur, al cierre de 2021. Destaca que el crédito formal más común es el de las tarjetas de crédito departamentales que, para 2021, alcanzó 20%.⁷ Las tarjetas de crédito bancarias representaron para el mismo año sólo 10.5%; es decir, casi 10 puntos porcentuales más abajo.

El acceso a otros tipos de crédito (personales o grupales, de nómina) es mucho menor. Sólo el crédito de vivienda presentó un decremento de 1 punto porcentual, pasó de 6.9% en 2018 a 5.8% en 2021 (ENIF, 2021). Esto llama la atención, ya que tener casa propia es una prioridad expresa de los encuestados: tanto hombres (23.1%) como mujeres (20.4%) manifiestan que su principal meta financiera es comprar o terminar de pagar su casa; sin embargo, 47.1% de las mujeres y 39.2% de los hombres consideran que la principal barrera para lograr esta meta es la falta de ahorro. El crédito no se considera como una opción para lograrlo.

Ilustración 4 Tenencia de crédito formal



⁷ Conviene señalar que existe una notable diferencia entre los resultados de la ENIF 2018 y la 2021, ya que en 2018, 62% de los adultos declararon tener una o más tarjetas de tiendas departamentales o de autoservicios.



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores 2022, p.25

En conclusión, la salud financiera de los mexicanos es endeble. Hombres y mujeres, a pesar de su necesidad, tienen poco acceso, tanto al ahorro como al crédito, y la demanda incipiente tiende a cubrirse con herramientas financieras informales, que suelen ser caras e inseguras. A pesar de ello, intentan incorporarse al mercado formal cuando el acceso es sencillo, como en el caso de las tarjetas de crédito de tiendas departamentales. La brecha de género está marcada por el acceso al mercado laboral formal. Las mujeres no sólo tienen menor acceso a los instrumentos financieros, sino que también son más vulnerables a imprevistos y eventualidades. La vivienda y la educación de calidad siguen siendo casi inaccesibles para la mayoría por falta de acceso al crédito. Finalmente, las diferencias entre regiones y entre zonas urbanas y rurales se mantienen abismales y la falta de inclusión financiera sólo parece profundizarlas.

El reto no es menor, pero es posible remontarlo si se hace una revisión profunda de los incentivos que genera la regulación actual, y si México logra montarse en la ola digital que está transformando a muchos países del mundo en esta materia.

2. *El acceso al sistema financiero*

En México, desde 2011, se ha definido inclusión financiera como el “acceso y uso de servicios financieros bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar capacidades financieras de todos los segmentos de la población” (SHCP-CNBV, 2020, 12). Esto implica la búsqueda por garantizar que la mayor parte posible de la población adulta pueda acceder a servicios financieros diversos con la garantía de que sus recursos y sus datos estarán protegidos, que tengan derecho a defenderse de abusos por parte de las entidades financieras y que se promueva la educación financiera. La definición se refiere a servicios financieros en su conjunto, lo que incluye cuentas de débito, ahorro, inversión y crédito (personales, tarjetas de crédito, hipotecarios, o de tiendas de servicios), así como seguros y servicios de arrendamiento.

La oferta en los mercados de productos y servicios financieros en México, está mayormente dominada por el sector de la Banca Múltiple, representada por poco más de 50 instituciones, donde existe un grupo aún más reducido, conocido como bancos de importancia sistémica, los cuales controlan la mayor parte de la actividad en este sector. Actualmente, los siete bancos clasificados en esta categoría son: Inbursa, HSBC, Scotiabank, Banorte, CitiBanamex, Santander y BBVA.⁸ Además, de acuerdo con el último reporte de Banxico,⁹ cinco de estos siete jugadores (BBVA, Santander, Banorte, Citibanamex y HSBC) concentran 65.2% de los activos de la banca comercial.

El sistema financiero mexicano no se compone solo de bancos. Existen también las Casas de Bolsa, las Instituciones de Tecnología Financiera (ITF o Fintech), las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO), Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP), y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMIS). A diferencia de las ITF que solo pueden captar o prestar, estos últimos tres tipos de entidades pueden hacer intermediación financiera para el sector popular.

Existen varios esfuerzos institucionales y reglamentarios para pro-

⁸ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/913649/Comunicado_de_Prensa_10_Importancia_Sistematica_local.pdf

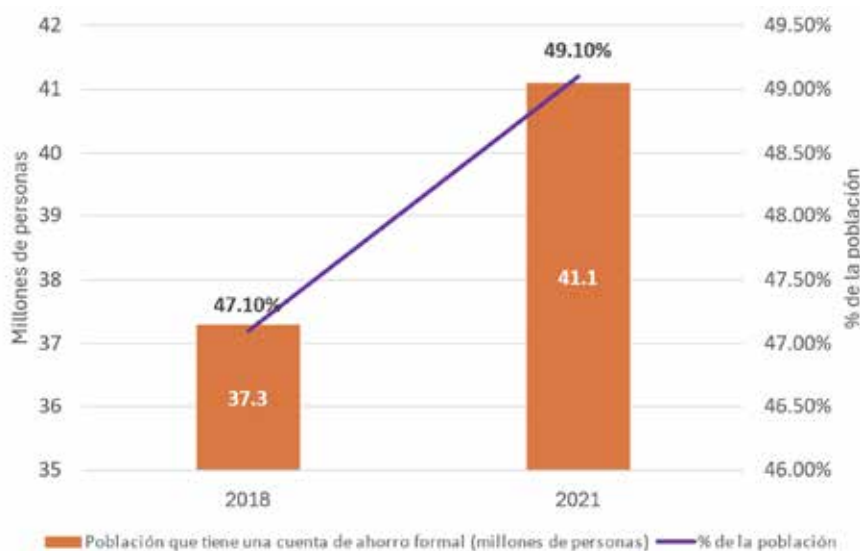
⁹ <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7B6E48E53C-CE3E-9D3E-2D0D-A092213E8205%7D.pdf>

mover y evaluar la evolución de la inclusión financiera. En 2011, se creó el Consejo Nacional para la Inclusión Financiera (CONAIF) para promover la formulación de la Política Nacional de Inclusión Financiera (SHCP-CNBV, 2020); y se formalizó la Estrategia Nacional de Educación Financiera. Además, se desarrollaron las encuestas de medición de inclusión y de salud financiera, y la CNBV publica anualmente su Panorama Anual de Inclusión Financiera. Aunque los esfuerzos no cesan, la inclusión financiera avanza lentamente y mantiene a México entre los países más atrasados de América Latina en la materia.

A pesar de que el número de cuentas de los diversos instrumentos crece, su penetración casi no cambia. Se mantienen las disparidades por estrato socioeconómico, por nivel educativo y por distribución geográfica. Solo las brechas de género, que no han desaparecido, se han reducido. Son múltiples factores los que influyen, tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta.

En efecto, solo 49.1% de la población mayor de 18 años (41.1 millones de personas) declaró tener una cuenta de ahorro formal en 2021,¹⁰ porcentaje que creció 2 puntos porcentuales respecto de 2018.

Ilustración 5: Población de 18 a 70 años que tienen una cuenta de ahorro formal



Fuente: Estimaciones propias con datos de la ENIF 2021

10 De acuerdo con el Banco Mundial (2018) la cuenta de débito o cuenta básica de captación es la “puerta de entrada” al sector financiero.

Si consideramos la tenencia de un producto financiero,¹¹ el porcentaje es mayor (67.8 %), aunque existen grandes diferencias regionales y por género.

Ilustración 6: Población con tenencia de al menos un producto financiero



Fuente: Estimaciones propias con datos de la ENIF 2021

Así, por ejemplo, las cuentas de captación (débito y ahorro) pasaron de 59% de la población con al menos una cuenta en 2018, a alrededor de 65% en 2021. Sin embargo, el crecimiento no es homogéneo. Por ejemplo, existe una brecha de 48 puntos porcentuales entre los tenedores de cuenta que tienen licenciatura y los que sólo cuentan con educación primaria. Esta brecha creció respecto a 2018, por la caída en la penetración de cuentas entre la población con educación básica, y el incremento entre la población con educación media superior y más. El 35% que no tiene ni ha tenido una cuenta, se dice excluido por falta de ingresos suficientes o porque no cuenta con los requisitos solicitados (CNBV, 2022, 44-45).

En términos de distribución geográfica, en la Ciudad de México y en el norte del país, 6 de cada 10 personas tenían una cuenta en 2021, mientras que en el sur, esta cifra se reduce a 4 de cada 10, con el agravante de una caída en el número de cuentas en esta región de 7 puntos porcentuales. De las personas que dejaron de tener una cuenta,

¹¹ Un producto financiero formal es, al menos, una cuenta de ahorro, un crédito, un seguro o una cuenta de ahorro para el retiro.

el 50% lo hizo porque dejó de trabajar, 16% porque no la utilizaba y 14% por haber tenido problemas o encontrarla demasiado cara.

En la parte transaccional y en ahorro, el efectivo sigue predominando. En 2021, fue el medio de pago más utilizado por 80.6% de la población adulta. El porcentaje se eleva a 91.6% en zonas rurales, mientras que es de 74.4% en zonas urbanas. Es también más utilizado por mujeres (83.3%) que por hombres (77.6%). Este porcentaje se eleva a 90.1% para pagos menores a 500 pesos (CNBV, 2022, 42-45).

Las tarjetas de débito son utilizadas por 12.6% de los adultos, aunque hay una marcada diferencia entre zonas rurales (5.1%) y urbanas (16.5%), y hay también una ligera brecha de género de 4 puntos porcentuales. En términos de distribución geográfica, destaca la concentración urbana del uso de las mismas. La Ilustración 7 muestra esta situación.

Ilustración 7: Medio de pago utilizado con mayor frecuencia para compras de más de 500 pesos 2021

Medio	Población adulta	Mujeres	Hombres	Rural	Urbano
Efectivo	80.6	83.3	77.6	91.6	74.7
Tarjeta de débito	12.6	10.8	14.5	5.1	16.5
Tarjeta de crédito	3.5	2.8	4.3	1.5	4.5
Transferencia	2.8	2.7	3	1.4	3.6
Otros	0.5	0.4	0.6	0.4	0.7

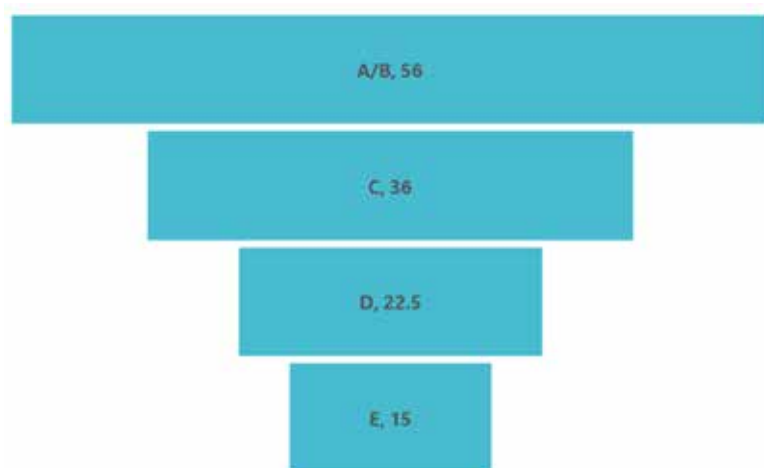
Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV 2022, p. 43

Del lado del crédito, las tarjetas de tiendas departamentales llevan la delantera y concentran 47.2% de los usuarios de tarjetas de crédito (ENIF, 2021).

Esto es un reto importante para la inclusión financiera, ya que cobran las tasas de interés y comisiones más altas de mercado y solo pueden utilizarse en el comercio que las otorga. Además, no permiten transferencias, tampoco ofrecen débito o ahorro, ni mejoran la educación financiera. Las tarjetas de tiendas departamentales por ser de fácil obtención, y permitir el acceso a bienes básicos para el hogar, restringen la inclusión financiera y desincentivan la búsqueda de otros tipos de crédito formal.

Si se analiza el acceso a crédito (de cualquier tipo) por nivel socioeconómico, encontramos que mientras 56% de los adultos A/B tienen algún producto, sólo 15% del segmento E cuenta con un equivalente (Ilustración 8).

Ilustración 8: Población con crédito en institución financiera por nivel socioeconómico



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF 2021

En contraste con estos números, en el caso de Brasil en 2024, 84% de los adultos contaban con una cuenta frente a 56% en 2011.

De estos, 80% la usan activamente colocándolos en uno de los países con mayor porcentaje de inclusión financiera del mundo.¹² Durante los últimos 4 años, el pago con tarjetas de débito y crédito se incrementó de manera importante. El mercado de tarjetas creció 13% para el débito y 27% para crédito de 2021 a 2022. Las compras efectuadas con débito son en promedio de 12.4 dólares y de 24.9 para crédito.¹³

3. Algunos sesgos del modelo

El sistema financiero mexicano ha estado dominado por las Instituciones de Banca Múltiple (IBM), las cuales han consolidado un sistema sólido y sostenible en el tiempo. Sin embargo, tienen una deuda pendiente con la población en materia de inclusión financie-

¹² <https://www.g20.org/es/noticias/brasil-puede-aprovechar-su-posicion-para-ayudar-a-resolver-el-reto-mundial-de-la-inclusion-financiera>

¹³ Véase <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/RPBCAS/comunicados/RSPS-20231204.pdf>

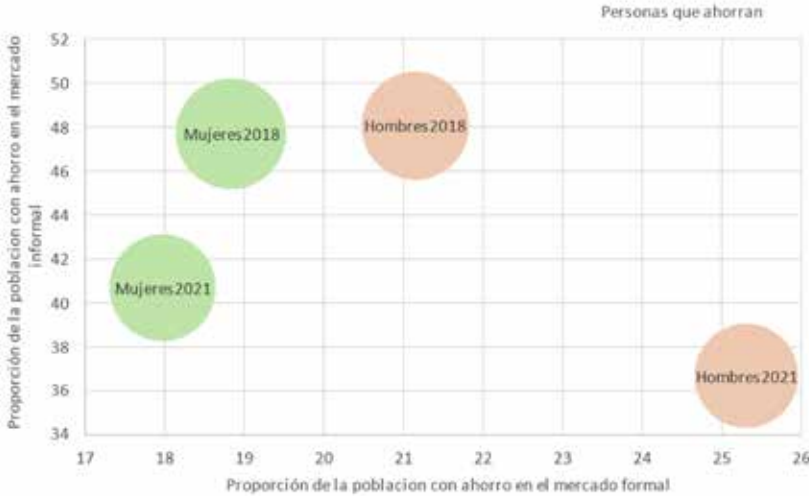
ra, la cual no ha mejorado en el tiempo. Por el contrario, pareciera que se retrocede, sobre todo en el caso de las mujeres y de los habitantes de localidades pequeñas. Estos sesgos sistemáticos en contra de grupos específicos de la población han sido una constante del sistema financiero mexicano.

En el conjunto del sistema puede observarse un sesgo sistemático en contra de las mujeres en el mercado de ahorro. Además, los habitantes de localidades de menos de 15,000 habitantes no encuentran opciones para obtener créditos de acuerdo con sus necesidades. Ello indica que esta arquitectura de mercado, dominada por estos jugadores, ha generado la exclusión de los mercados de productos y servicios financieros de grupos importantes de la población mexicana.

A) LAS MUJERES EN EL MERCADO DE AHORRO¹⁴

En la Ilustración 9 se muestra información de las personas que ahorran en México. En el eje horizontal se tiene la proporción que ahorra en el mercado formal; en el vertical, la proporción que ahorra en el mercado informal, y el tamaño del círculo representa el total de personas que ahorraron en 2021.

Ilustración 9. Proporción de la población con ahorro en el mercado formal



Fuente: Estimaciones propias con datos de la ENIF, 2018-2021

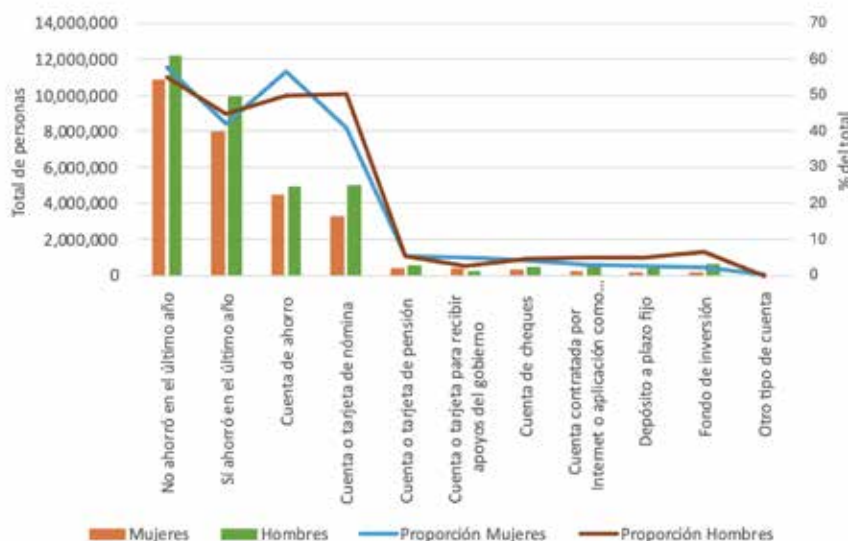
¹⁴ En Carreón y Guajardo (2024a) se analiza información detallada de la participación de las mujeres en los mercados de ahorro en México.

Aquí se observan dos hallazgos: (i) las mujeres participan menos en el mercado formal de ahorro que los hombres, pues los círculos de los hombres se encuentran a la derecha; y, (ii) la participación de los hombres en el mercado formal de ahorro creció de 2018 a 2021, mientras que para las mujeres disminuyó.

Así, lo que tenemos es una menor participación de las mujeres en el mercado formal y con tendencias a disminuir, lo que incrementa la brecha de género.

En la Ilustración 10 se muestran los instrumentos financieros que se utilizan para ahorrar en el mercado formal. En todas las categorías se encuentran más hombres que mujeres, a pesar de que en 2021 la proporción de mujeres en la población total era de 53%. Además, la diferencia más importante se encuentra en el uso de la cuenta o tarjeta de nómina (misma que no genera rendimiento alguno) con un margen de diez puntos porcentuales.

Ilustración 10. Instrumento financieros utilizados en el mercado formal de ahorro, 2021

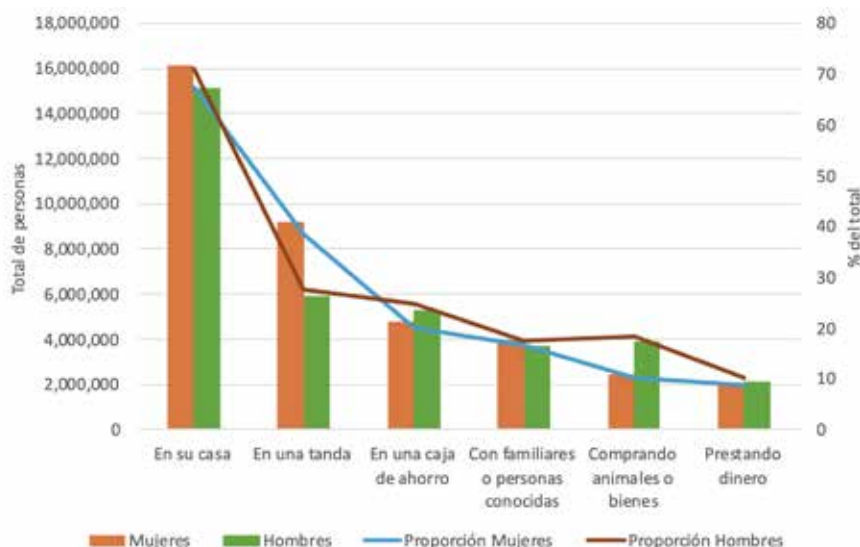


Fuente: Estimaciones propias con datos de la ENIF 2018-2021

En la Ilustración 11 se muestran los instrumentos financieros que se utilizan para ahorrar en el mercado informal. En la mayoría de las categorías se encuentran más mujeres que hombres. Además, la diferencia más importante se encuentra en el uso de tandas (más mujeres) y en la compra de animales o bienes (más hombres).

Así, los sesgos en contra de las mujeres se robustecen, pues en el caso de las tandas no se obtienen rendimientos, mientras que en la compra de bienes, el rendimiento esperado es positivo.

Ilustración 11. Instrumentos financieros utilizados en el mercado informal de ahorro, 2021



Fuente: Estimaciones propias con datos de la ENIF, 2018-2021

La solución a este rezago y a la desigualdad de género en el mercado de ahorro apunta en dos sentidos principales. Primero, es necesario construir las condiciones para la oferta de nuevos productos financieros innovadores orientados a atender las necesidades y condiciones de los segmentos de la población que no han tenido acceso al mercado de ahorro, en especial las mujeres. Segundo, se requiere promover la participación de nuevos oferentes más eficientes que provean servicios distintos y más accesibles para estos grupos.

B) LOS HABITANTES DE LAS LOCALIDADES PEQUEÑAS

EN EL MERCADO DE CRÉDITO¹⁵

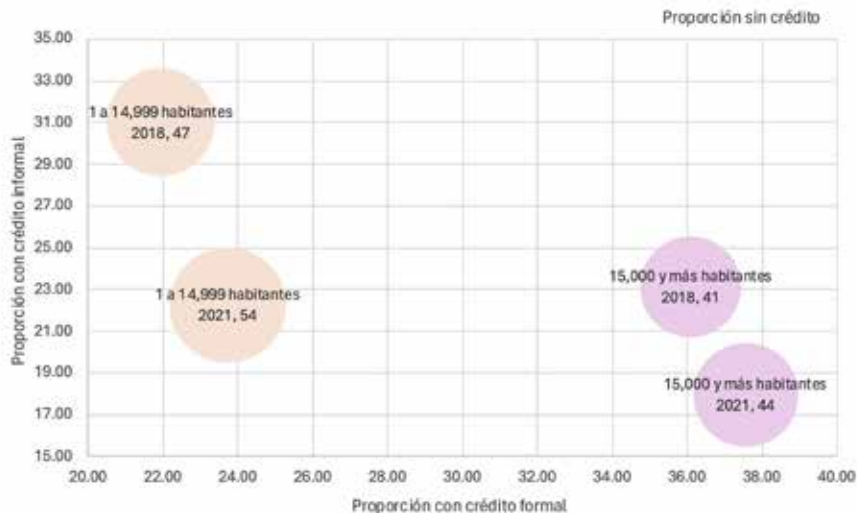
En la Ilustración 12 se muestran los porcentajes de la población que participa en el mercado de crédito, tanto formal como informal, di-

¹⁵ En Carreón y Guajardo (2024b) se analiza información detallada de la participación de las habitantes de localidades pequeñas en los mercados de crédito en México.

ferenciado por el tamaño de la localidad de residencia de las personas. En el eje horizontal tenemos la proporción de la población que tiene un crédito formal, en el vertical, la proporción con crédito informal, y el tamaño del círculo y el número, la proporción de la población que no tuvo crédito en 2021.

La evidencia es contundente en contra de las localidades pequeñas. Primero, el porcentaje de población sin crédito aumentó en ambas localidades; para 2021, 54% de las personas en localidades pequeñas no tienen crédito, ampliándose la brecha en este grupo de seis a diez puntos porcentuales con respecto a las localidades grandes. Segundo, la brecha entre la población que tiene crédito en el mercado formal se mantiene en diez puntos porcentuales. Tercero, en las localidades de menos de 15,000 habitantes hay proporcionalmente más personas en el mercado informal que en las localidades más grandes.

Ilustración 12. Porcentaje de la población con acceso al crédito, por tamaño de localidad, 2018-2021



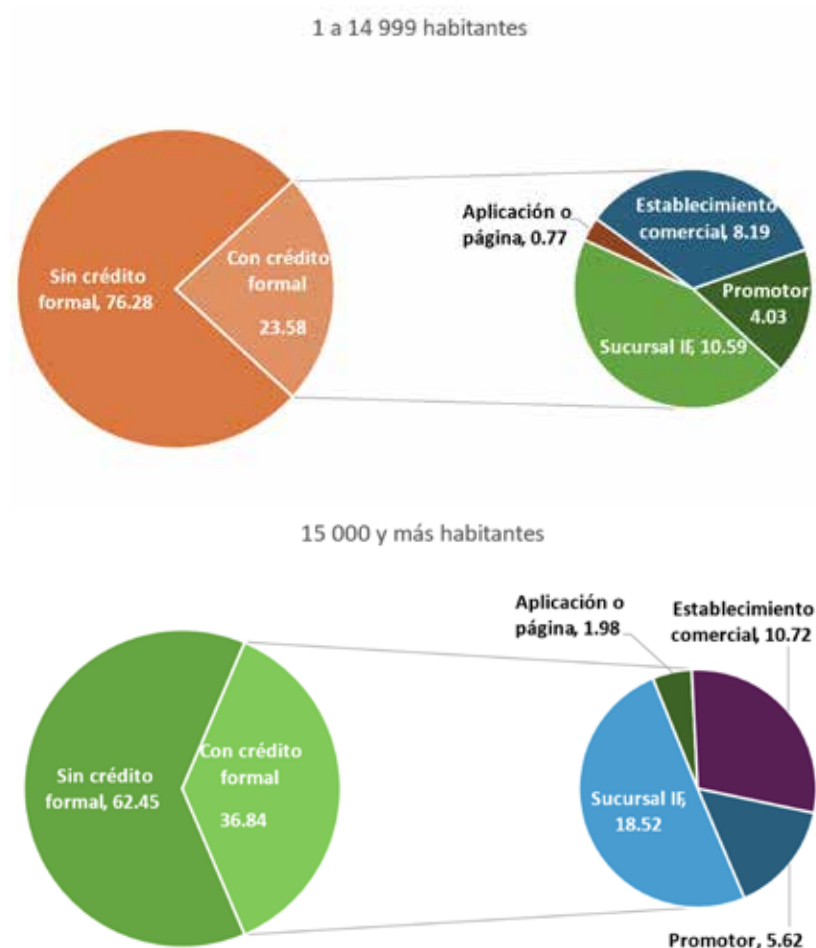
Fuente: Estimaciones propias con datos de la ENIF 2018, 2021

En la Ilustración 13 se tiene la información de la oferta de crédito formal por tamaño de localidad. Primero, el uso de instituciones financieras para contratar un crédito en una localidad pequeña (11%)

es menor que en una localidad de 15,000 o más habitantes (19%), lo que refleja la poca disponibilidad de este tipo de instituciones en las localidades pequeñas. Segundo, la proporción de personas que contratan un crédito a través de una aplicación o de una página de internet en una localidad grande (2%) es el doble de la proporción en localidades pequeñas (1%).

Finalmente, los establecimientos comerciales y los promotores también tienen mayor presencia en las localidades grandes que en las pequeñas.

Ilustración 13. Oferentes de crédito formal, por tamaño de localidad, 202



Fuente: Estimaciones propias con datos de la ENIF 2021

Finalmente, en la Ilustración 14 se muestran los oferentes informales de crédito, diferenciando por el tamaño de localidad. El hallazgo más importante es una mayor contracción del mercado en las localidades pequeñas que en las grandes, para todos los canales utilizados por las personas para obtener un crédito informal. Las reducciones en familiares (10% en localidades pequeñas, 2% en localidades grandes), amigos y conocidos (20% en localidades pequeñas, 1% en localidades grandes) y cajas de ahorro (24% en localidades pequeñas, 7% en localidades grandes) reflejan la vulnerabilidad de las localidades pequeñas en cuanto al acceso al crédito través de los canales informales.

Ilustración 14. Canales informales de crédito por localidad, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF 2018 y 2021

En este caso, observamos que la falta de oferentes genera un impacto negativo en los habitantes de localidades pequeñas, tanto en las opciones disponibles como en las diferencias que se observan entre ambos tamaños de localidades.

Al acceso a los servicios financieros y los sesgos que produce el modelo mexicano debe sumarse el problema de conectividad como un factor que sin duda incide en el problema que tratamos y al que nos referiremos a continuación.

B. Los problemas de infraestructura: la conectividad

La existencia y desempeño de sucursales, correspondencia, terminales punto de venta (TPV's) y, sobre todo, la difusión de las plataformas digitales y el uso de sistemas de cobros (CoDi) y de dinero móvil (Dimo) dependen de las redes de internet y de conexión móvil que, en México, no son homogéneas.

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares del INEGI 2022, 8 de cada 10 personas reportaron ser usuarias de internet. Además, el 79% de la población contaba con un teléfono celular.

Sin embargo, el crecimiento de la red de acceso a internet ha sido lenta y existe una parte importante de la población que no tiene acceso o solo lo tiene para la red 2G. Por otro lado, el diseño de ciertos instrumentos financieros digitales requiere de teléfonos inteligentes que solo pueden operar en ciertas redes. Por ejemplo, CoDi y Dimo solo operan con teléfonos inteligentes que operan sobre redes 3G y 4G, y solo funcionan para aquellos usuarios de cuentas de banco o de una entidad financiera regulada, lo que automáticamente restringe su universo de atención.

A pesar de esfuerzos innovadores como SPEI (véase infra sección III), en México no se ha desarrollado la posibilidad del uso de herramientas de transferencia de dinero (dinero móvil) que puedan ser usadas con teléfonos que operen sobre la red 2G. Esto ha obstaculizado que la población de bajos recursos en zonas alejadas pueda usar instrumentos financieros digitales.

Todo lo anterior contrasta con Brasil en donde 84% de los adultos mayores a 15 años tienen una cuenta de banco y la brecha de género es de solo 6 puntos. El 77% hizo o recibió pagos digitales (Portal

FinDev). El avance de la participación en el mercado financiero se debe principalmente a la iniciativa del Banco Central Brasileño por lanzar su plataforma de Pagos inmediatos (Pix). A diferencia de los sistemas de pago mexicanos (SPEI, CoDi y Dimo), Pix no depende del uso de cuentas bancarias, sino que, la regulación y operación del Open Banking ha permitido a los neobancos y agregadores financieros acceder a la plataforma de pagos. También se promovió y permitió la operación de intermediarios innovadores para potenciar el impacto en la inclusión financiera siempre y cuando cumplieran con criterios tecnológicos y garantizarán la gratuidad del servicio. Además, el sistema está pensado para aprovechar la extensa red de telecomunicaciones que Brasil ha desarrollado en los últimos años.

El sistema Pix, que corre sobre la red 2G, garantiza la penetración en zonas alejadas donde los usuarios no tienen teléfonos inteligentes (Banco Central do Brasil, 2024).¹⁶

Por otro lado, Brasil goza de una amplia cobertura de telefonía móvil gracias a las redes 2G, 3G, 4G y 5G desplegadas por TIM, Claro y Vivo, sus tres principales operadores. Si bien la tecnología 5G aún se concentra en áreas urbanas, las redes anteriores cubren el territorio de manera extensa y homogénea. Esta conectividad es un factor clave para impulsar la innovación en el sector financiero e impulsar la inclusión financiera al ampliar el acceso a los servicios financieros.

C. La política social

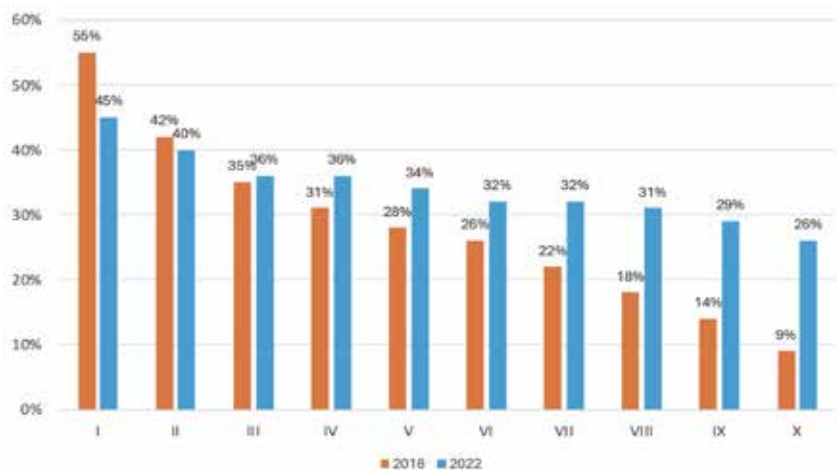
La política social ha tenido gran impacto en el desarrollo de la inclusión financiera en México y Brasil. Analizaremos en seguida el rol de la banca de desarrollo en la implementación de la política social.

Hace más de 30 años que se institucionalizó la política social en México. Cada vez más los apoyos se han focalizado en grupos específicos de la sociedad (según criterios de pobreza o condición de vulnerabilidad) y más que proveer servicios públicos se otorgan en transferencias de dinero. Así, las transferencias gubernamentales representan un complemento importante para el ingreso familiar pues llegan a más del 45% del decil más bajo y representan casi 15% de sus ingresos (Ilustraciones 15 y 16). También es importante des-

¹⁶ De acuerdo con <https://www.nperf.com/es/map/BR/3448439.Sao-Paulo/161694.TIM-Mobile/signal?ll=-22.411028521558706&lg=-48.26843261718751&zoom=7>

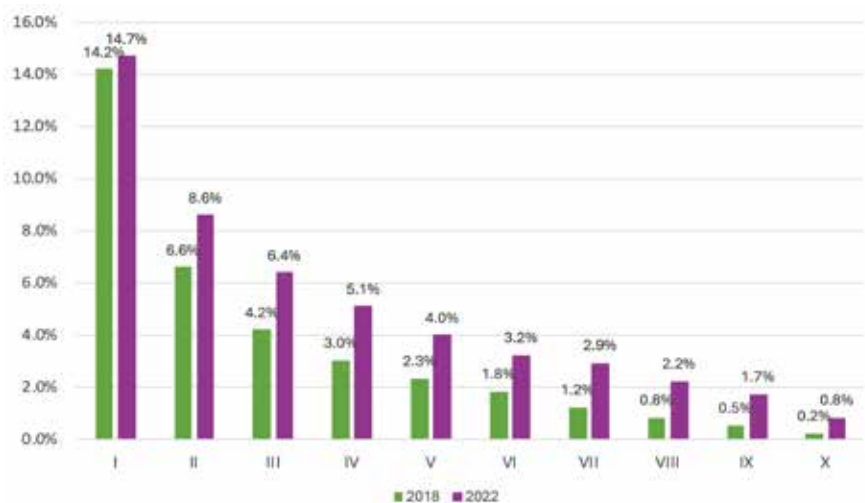
tacar el papel que juegan las remesas pues representan una tercera parte del ingreso de los deciles más bajos y compensan la reducción relativa que han tenido las transferencias gubernamentales en esos grupos. (México ¿Cómo Vamos?, 2023)

Ilustración 15: Porcentaje de hogares que recibieron transferencias gubernamentales 2018-2022



Fuente: México, ¿Cómo vamos? 2023 con datos del INEGI

Ilustración 16: Ingresos por transferencias gubernamentales como % del ingreso trimestral corriente del hogar



Fuente: México, ¿Cómo vamos? 2023 con datos del INEGI

Estas transferencias se reciben casi en su totalidad en efectivo o en una tarjeta del Banco del Bienestar con la que pueden hacerse pagos y retiros en cajero automático, pero cuya aplicación móvil apenas funciona para mostrar saldos y movimientos, no permite hacer transferencias a terceros, ni siquiera con Dimo o CoDi, ni ofrece cuentas de ahorro, o abre ofertas de crédito a sus tenedores. Esto es, las transferencias monetarias, a pesar de su penetración, no promueven la inclusión financiera.

El Banco del Bienestar ha impulsado una importante red de cajeros y tiene casi 1,500 sucursales. Esto tiene que ver, en parte, con la falta de acceso a internet (55%) y a celulares (46%) de los beneficiarios de los programas sociales, pero también está relacionado con la pobre infraestructura tecnológica del banco y el poco impulso que ha dado a los servicios digitales. Así, esta población usa muy poco los canales digitales para verificar saldos o movimientos y en su mayoría acuden a cajeros o sucursales, a pesar de los tiempos de traslado y costos que esto implica (véase *infra* Ilustraciones 27 y 28).

Exactamente con la misma lógica ha evolucionado el apoyo gubernamental para recepción de remesas. En 2022, según la ENIGH, las remesas representaron alrededor del 35% de los ingresos trimestrales de los 4 quintiles más pobres. El Gobierno Federal convirtió a la red Telecomm en la Financiera Bienestar (FINABIEN) para recibir remesas y entregar el dinero en efectivo, sin cobro de comisión alguna, en cualquiera de sus 1,680 sucursales. FINABIEN ofrece la posibilidad de depositar a una tarjeta de débito, que a su vez servirá para retirar el efectivo. Existe una Tarjeta Finabien-USA y una tarjeta Finabien-México donde puede depositarse hasta USD 2,500 diarios y hasta USD 10,000 mensuales a un costo de USD 3.99 por envío.¹⁷

Igual que en el caso de las transferencias sociales, los retiros en efectivo son gratis, pero el uso del sistema digital tiene un costo. Esto desincentiva el manejo de dinero digital y, con ello, México desaprovecha la creciente ola de desarrollo de tecnología financiera digital, la alta credibilidad del gobierno y la red de “servidores de la Nación” para promover la educación financiera, el uso de herramientas financieras digitales y la inclusión financiera de la población más pobre del país.

¹⁷ https://revista.conducef.gob.mx/wp-content/uploads/2024/04/ime_289.pdf

En efecto, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría del Bienestar, cuenta con una red de casi 20,000 “Servidores de la Nación”. Se trata de jóvenes que trabajan para el estado y cuyo objetivo es acercarse a la población de bajos recursos de todo el territorio nacional. Recorren el país para entregar a la población más vulnerable las transferencias de los programas sociales y para darles información sobre su origen.

Sin embargo, los Servidores de la Nación tienen poca o nula coordinación con el Banco del Bienestar. Potencialmente, ellos podrían ser el eje de la transición digital y ofrecer la educación financiera básica que requiere la población. Si existieran las herramientas, podrían fortalecer la credibilidad de la banca móvil y ayudar al banco mismo a desarrollar programas de ahorro y crédito acordes a las necesidades de las diferentes regiones del país. Son una fuerza potente para fortalecer la fe en el gobierno, pero una herramienta desperdiciada en términos de inclusión financiera.

Después de haber revisado algunas características de la inclusión financiera en México, de los sesgos que existen, así como los problemas de conectividad y vinculación con la política social, pasaremos en la siguiente sección a explorar los beneficios económicos que trae la inclusión financiera y su importancia para el bienestar general.

Los beneficios económicos de la inclusión financiera

El uso de nuevas tecnologías en los mercados de productos y servicios financieros tiene importantes implicaciones en el bienestar de segmentos significativos de la población, quienes tradicionalmente han estado fuera de esos mercados, como las mujeres o los habitantes de localidades pequeñas, porque se reducen de forma notable los costos de transacción en el otorgamiento de créditos y en la contratación de esquemas de ahorro. Por ejemplo, una empresa de finanzas digitales puede analizar a los candidatos para obtener un crédito mediante modelos estadísticos sustentados en técnicas de inteligencia artificial (IA), así como aprobar créditos de forma inmediata, con tasas de incumplimiento (no pago) que son inferiores a las que tienen los bancos tradicionales.

En la Tabla 1 se describen las tecnologías disruptivas que han hecho posible el surgimiento de empresas digitales que ofrecen productos y servicios financieros cada vez más cercanos a las necesidades de los usuarios y que, además, lo hacen con menores costos de transacción.

La característica más importante que comparten todas estas tecnologías es su impacto positivo en la reducción de los costos de transacción. Todas ellas reducen los costos involucrados en la búsqueda de opciones, tanto de los oferentes como de los demandantes, así como de los términos de intercambio, como se detalla en el siguiente apartado. Inciden también en el bienestar, como se argumentará adelante.

Tabla 1. Tecnologías utilizadas por las empresas de finanzas digitales

Tecnología	Definición	Problema que atienden
Interfaz de Programación de Aplicaciones (APIs)	Conjunto de reglas que siguen los programas de software para comunicarse entre sí e intercambiar datos de forma directa, sin necesidad de contar con la intervención humana (Vives, 2019).	Poca competencia
Inteligencia Artificial (IA)	Algoritmos que plantean problemas de aprendizaje que implican estrategias para mejorar la forma en que se ejecuta una tarea, mediante algún tipo de entrenamiento práctico (por ejemplo, Machine Learning) (Bazarbash, 2019).	Problemas de selección adversa - riesgo moral
Internet de las cosas (IoT)	Combinación de sensores con actuadores capaces de recibir o proporcionar información digitalizada, la cual es colocada en redes multidireccionales que transmiten todos los datos para ser utilizados por múltiples usuarios (Salazar y Silvestre, 2016)	Problemas de selección adversa - riesgo moral
Cómputo en la nube	Modelo para habilitar el acceso de red conveniente y bajo demanda a un grupo compartido de recursos informáticos configurables que se pueden aprovisionar y liberar rápidamente con esfuerzos mínimos de administración o interacción del proveedor de servicios (Dillon, 2010).	Desintegración entre las tecnologías
Blockchain	Esquema que permite la creación de un archivo digital muy seguro, compartido y descentralizado que puede ser consultado por cualquier persona que forme parte de la red (Di Pierro, 2017).	Intercambios en situaciones en las que no existe confianza

Fuente: Carreón y Guajardo, 2024c.

A. Nuevas tecnologías y costos de transacción

1. El impacto en los costos de transacción

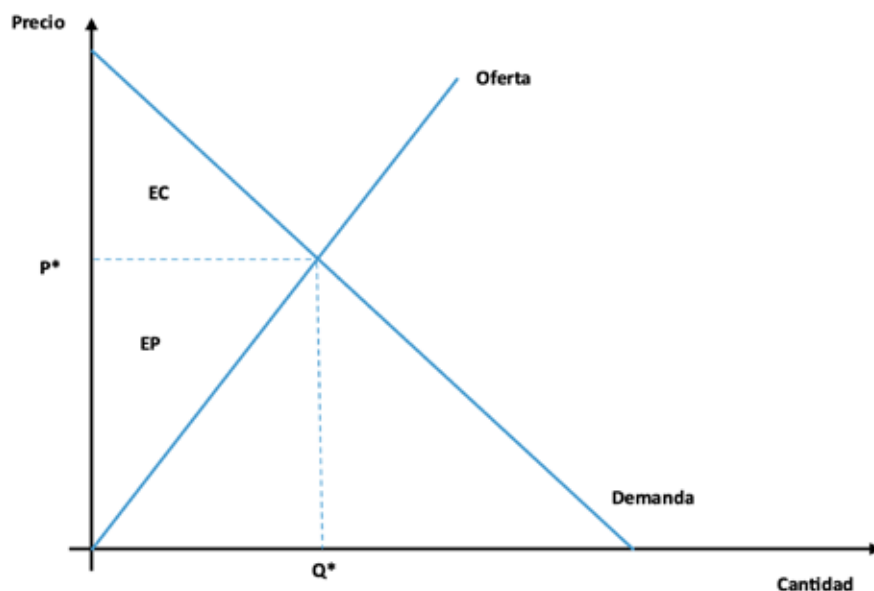
Las empresas financieras digitales están modificando radicalmente el comportamiento de oferentes y demandantes. La clave está en la innovación tecnológica que les permite diseñar productos y servicios más cercanos a las demandas de los usuarios, así como llegar a aquellos segmentos de la población que han estado históricamente

rezagados. Estas dos características inciden en la reducción de los costos de transacción inherentes al proceso de contratación, lo que genera un beneficio a todos los participantes, y, por consiguiente, a la sociedad en general.

Para estimar esta ganancia, utilicemos los conceptos básicos de oferta, demanda y equilibrio de mercado. La Ilustración 17 muestra gráficamente estos elementos clave en la toma de decisiones, cuando los agentes eligen sus mejores opciones, así como cuando el estado diseña una política pública adecuada. Supongamos que este es el mercado de un producto o servicio financiero (crédito, seguro, etc.). Así, tenemos que el precio de equilibrio de este producto es y la cantidad de equilibrio que se compra es .

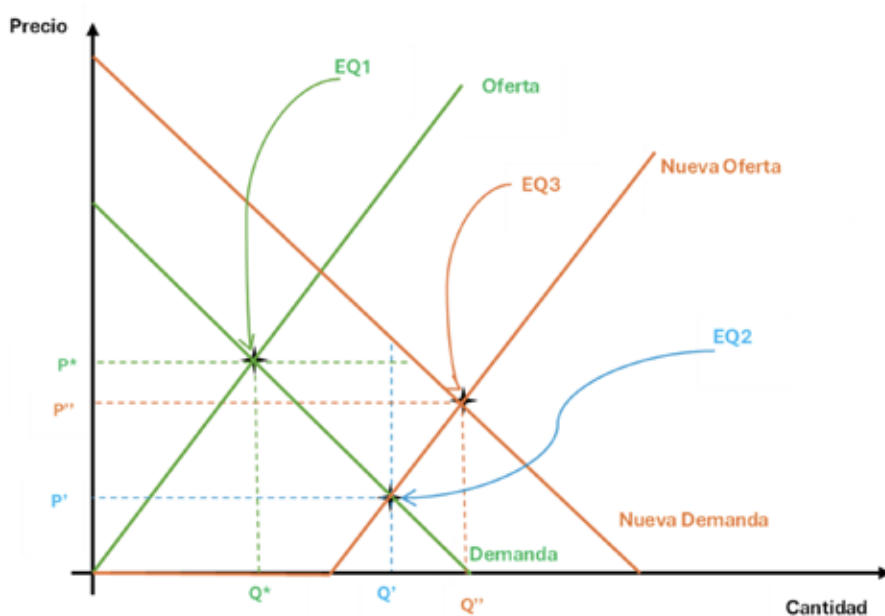
Para realizar este intercambio de unidades al precio , se incurre en costos de transacción, los cuales determinan tanto la curva de oferta como la curva de demanda. Por ejemplo, del lado de la demanda está el costo de la persona usuaria al hacer una búsqueda de las diferentes instituciones financieras que ofrecen el producto que desea. Por el lado de los oferentes, está el costo de hacer llegar la información a los consumidores sobre el precio y las características de dicho producto.

Ilustración 17. Equilibrio de mercado



Consideremos la situación en la cual ingresa a este mercado una institución financiera que utiliza intensivamente las herramientas digitales para llegar a los usuarios. Primero, y muy importante, se reducen los costos de transacción. Así, tendremos una nueva curva de oferta reflejando la nueva estructura de costos. Segundo, se tendrán nuevos usuarios en estos mercados, quienes antes no tenían la posibilidad de adquirir estos productos, lo que genera una nueva curva de demanda. Esto se muestra en la Ilustración 18.

Ilustración 18. Equilibrio con presencia de empresas financieras digitales



Las curvas de oferta y demanda originales, sin presencia de estas empresas, son las curvas verdes, denotadas por oferta y demanda, respectivamente. En este contexto, el equilibrio de mercado está dado por el par cantidad-precio, representado por EQ1.

Con la llegada de las empresas que disponen de estas tecnologías digitales, la curva de oferta y la curva de demanda se trasladan. Así, las nuevas curvas de oferta y demanda son las curvas naranjas, denotadas por nueva oferta y nueva demanda, respectivamente; por lo que el nuevo equilibrio de mercado está dado por el par cantidad-precio, representado por EQ3.

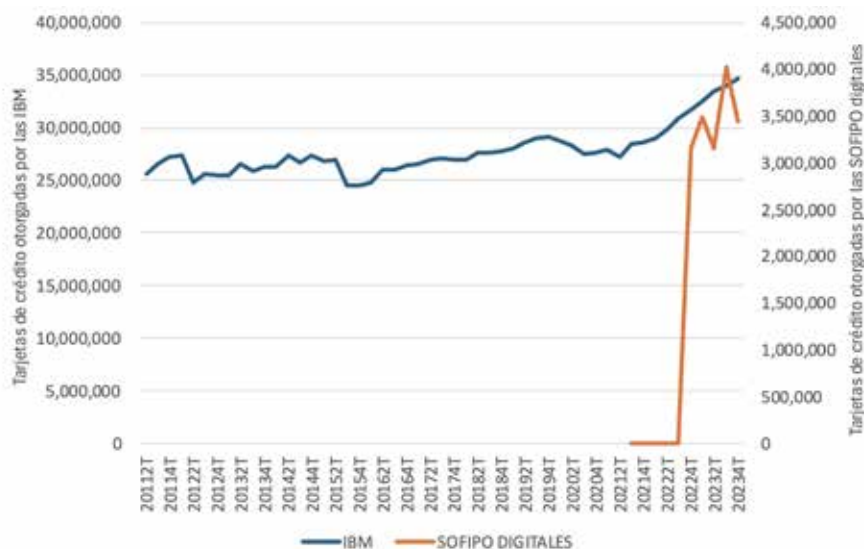
2. Las ganancias en el margen intensivo y extensivo de mercado

La llegada de estas empresas genera un impacto positivo en dos componentes. Por un lado, las ganancias en el margen intensivo, las cuales provienen de aquellas personas usuarias que ya participaban en los mercados de productos y servicios financieros y que ahora encuentran más y mejores opciones de acuerdo con sus preferencias. Por el otro, tenemos las ganancias en el margen extensivo, las cuales se derivan de los nuevos participantes de estos mercados. Estas personas son aquellas que antes estaban excluidas de los mercados de productos y servicios financieros, como las mujeres en el mercado de ahorro y los habitantes de localidades pequeñas en el mercado de crédito reportados en el primer apartado.

Para estimar las ganancias de cada margen del mercado, utilizamos el equilibrio denotado por EQ2 en la Ilustración 18. Este equilibrio está dado por los intercambios que se realizan solo con los usuarios que ya participaban en estos mercados, representados por la curva de demanda verde, al precio que se tiene cuando llegan las empresas financieras digitales, dado por p^* . A este precio, los usuarios desean adquirir Q^* unidades. Para quienes no participaban en estos mercados y ahora sí lo hacen, es decir, el margen extensivo, al precio p^* , consumen unidades.

Para documentar empíricamente las ganancias atribuidas a los nuevos actores digitales, mostramos la evolución en la tenencia de tarjetas de crédito y de tarjetas de débito en México. En la Ilustración 19 se muestra el total de tarjetas de crédito emitidas por las instituciones de banca múltiple y por las sociedades financieras populares (SOFIPO), del segundo trimestre de 2011 al cuarto trimestre de 2023.

Ilustración 19. Tarjetas de crédito emitidas POR IBM y SOFIPO digitales



Fuente: Estimaciones propias con datos de la CNBV

En este caso, solo existe una SOFIPO digital (Nu México) que reporta tarjetas de crédito, con un total de 3'427,085 tarjetas, al cierre de diciembre de 2023. Esta cantidad representa 10% del total de tarjetas emitidas por todas las instituciones de banca múltiple, y casi la mitad de emisión de nuevas tarjetas, lo que indica la dinámica exponencial de penetración de las empresas digitales, pues se llegó a esa proporción en solo tres años. La penetración de las tarjetas emitidas por esa SOFIPO evidencia las ganancias que se derivan del uso de tecnologías digitales en el mercado de crédito.

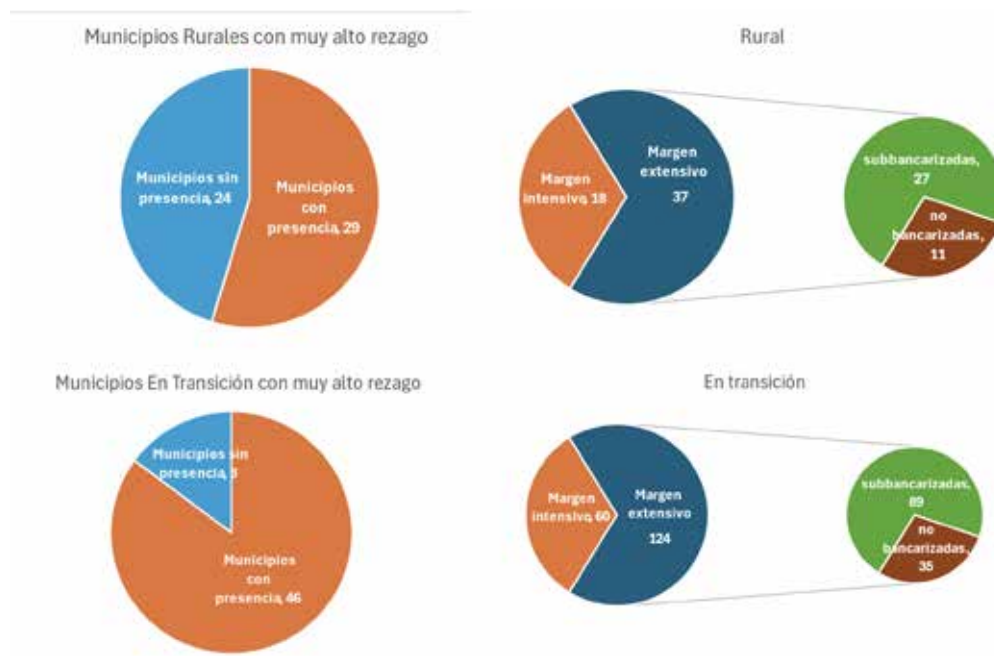
En la Ilustración 20 se muestra la penetración de las tarjetas de crédito en los municipios con niveles de rezago muy alto, al cierre de 2023. Por un lado, se tiene que esta empresa llega a 29 de los 53 municipios rurales; a 46 de los 54 municipios en transición; a 39 de los 40 municipios semi-urbanos; y, a los 5 municipios urbanos con muy alto rezago. Esto genera una cobertura de 119 de los 152 municipios con muy alto rezago.

Por el otro lado, para estimar la distribución de las tarjetas emitidas entre los distintos tipos de usuarios, con datos de Finnovista, se estima que 19% de las personas usuarias de las empresas digitales estaban no bancarizadas, 48% estaban sub-bancarizadas, y 33% esta-

ban plenamente bancarizadas. Así, de acuerdo con nuestro modelo, definimos el margen intensivo por las personas plenamente bancarizadas y el margen extensivo por las personas no bancarizadas y las personas sub-bancarizadas. Los resultados de nuestra estimación se muestran en la Ilustración 20. En los municipios rurales, esta institución otorgó 11 tarjetas de crédito a personas que jamás habían tenido un producto financiero, 27 a personas sub-bancarizadas y 18 a personas bancarizadas. Con ello, se tiene un impacto de 37 tarjetas en el margen extensivo y de 18 en el margen intensivo. Por su lado, en los municipios en transición, se otorgaron 35 tarjetas a usuarios no bancarizados, 89 a sub-bancarizados y 60 a personas bancarizadas.¹⁸

Así, en estos dos grupos de municipios, tenemos un impacto de 78 tarjetas en el margen intensivo y 162 en el margen extensivo. Es decir, el mayor impacto de esta empresa es en el grupo de personas que tradicionalmente habían sido excluidas de los mercados de crédito en los municipios rurales y en transición con muy alto rezago.

Ilustración 20. Penetración de Sofipos digitales en el mercado de tarjetas de crédito, municipios con muy alto rezago, diciembre 2023



18 Por cuestiones de redondeo en las estimaciones, los totales pueden diferir en su valor total.

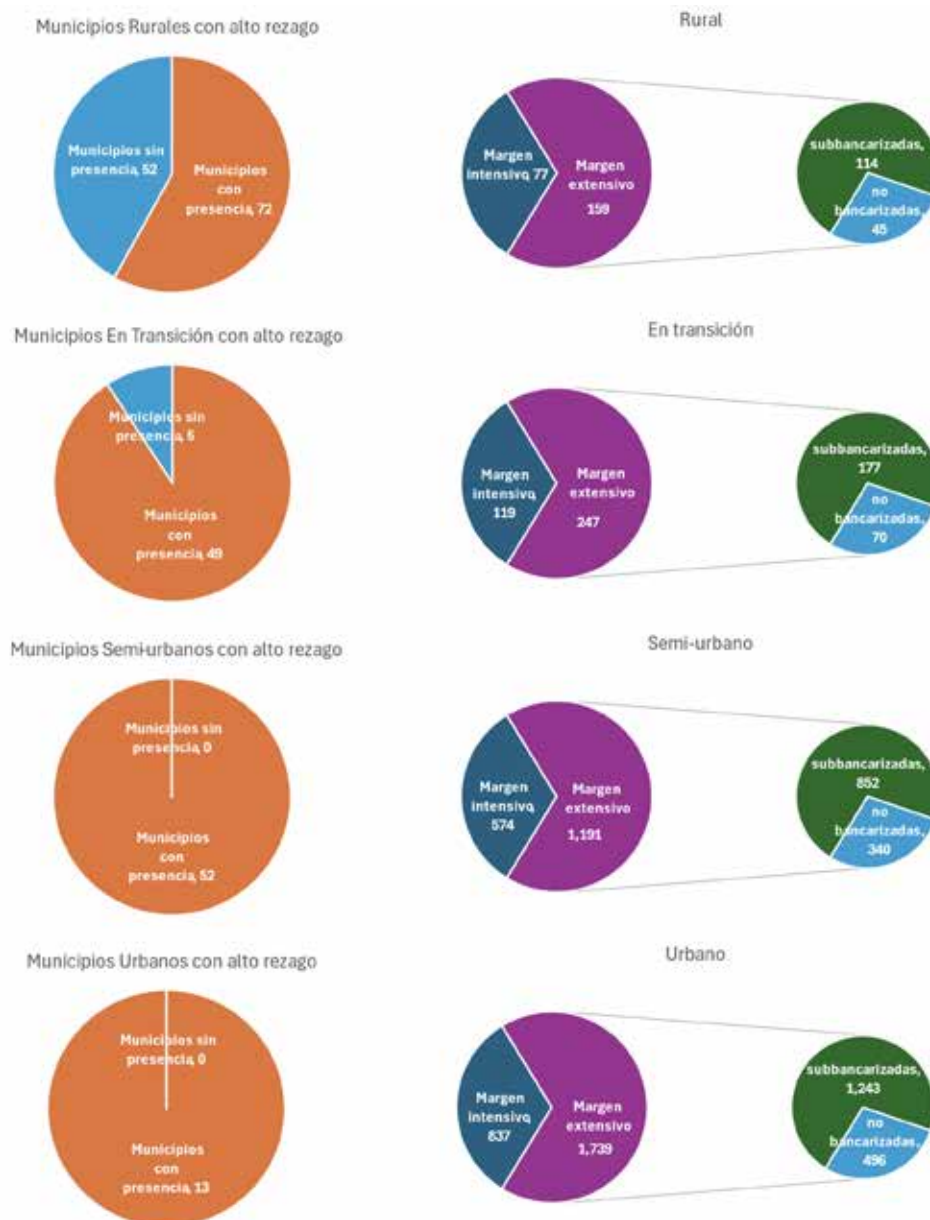


Fuente: estimaciones propias con datos de la CNBV y Finnovista

En la Ilustración 21 se muestra la penetración en los municipios con niveles de rezago alto, al cierre de 2023. Por un lado, se tiene que esta empresa llega a 72 de los 124 municipios rurales; a 49 de los 54 municipios en transición; a los 52 municipios semi-urbanos; y, a los 13 municipios urbanos con rezago alto. Esto genera una cobertura de 186 de los 243 municipios con alto rezago.

Utilizando las proporciones señaladas, tenemos que en los municipios rurales, esta institución otorgó 45 tarjetas de crédito a personas que jamás habían tenido un producto financiero, 114 a personas sub-bancarizadas y 77 a personas bancarizadas. Por su lado, en los municipios en transición, se otorgaron 70 tarjetas a usuarios no bancarizados, 177 a sub-bancarizados y 119 a personas bancarizadas.

Ilustración 21. Penetración de SOFIPO digitales en el mercado de tarjetas de crédito, municipios con alto rezago, diciembre 2023



Fuente: estimaciones propias con datos de la CNBV y Finnovista

Así, en estos dos grupos de municipios, tenemos un impacto de 196 tarjetas en el margen intensivo y 407 en el margen extensivo, contabilizando a quienes jamás habían tenido un producto financiero.

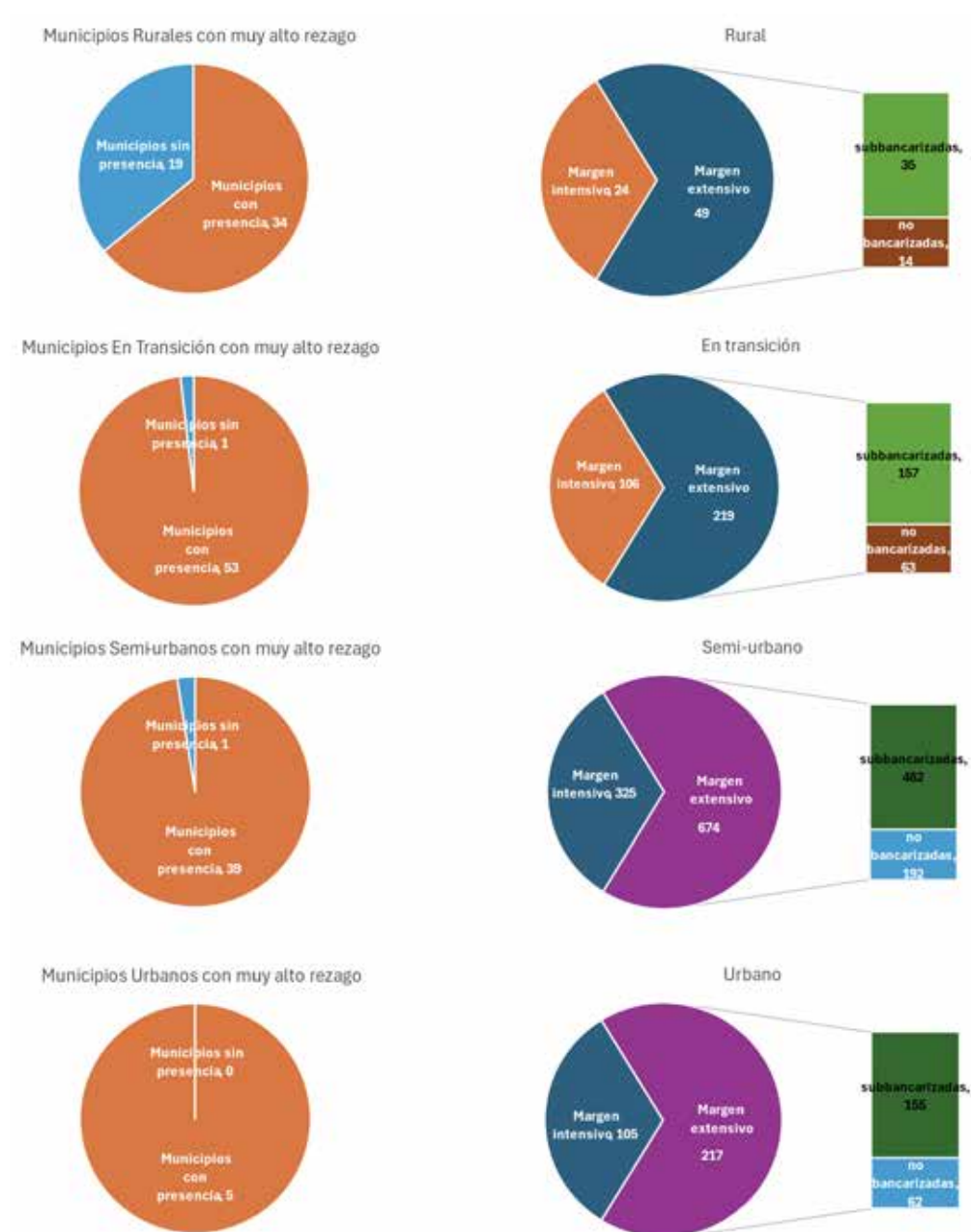
Es decir, el mayor impacto de esta empresa se da en el grupo de personas que tradicionalmente habían sido excluidas de los mercados de crédito en los municipios rurales y en transición con alto rezago.

Finalmente, en la Ilustración 22 se muestra el impacto en el mercado de tarjetas de débito. En este caso se muestra el agregado de las SOFIPO digitales que emiten este tipo de instrumento financiero. La penetración de las tarjetas de débito refleja las ganancias que se derivan del uso de tecnologías digitales en este mercado. En la ilustración se muestra la penetración en los municipios con niveles de rezago muy alto, al cierre de 2023. Por un lado, se tiene que estas empresas digitales llegan a 34 de los 53 municipios rurales; a 53 de los 54 municipios en transición; a 39 de los 40 municipios semi-urbanos; y, a los 5 municipios urbanos con muy alto rezago. Esto genera una cobertura de 131 de los 152 municipios con muy alto rezago.

En los municipios rurales con muy alto rezago estas instituciones otorgaron 14 tarjetas de débito a personas que jamás habían tenido un producto financiero, 35 a personas sub-bancarizadas y 24 a personas bancarizadas. Con ello, se tiene un impacto de 49 tarjetas en el margen intensivo y de 24 en el margen extensivo. Por su lado, en los municipios en transición, se otorgaron 63 tarjetas a usuarios no bancarizados, 157 a sub-bancarizados y 106 a personas bancarizadas.

Así, en estos dos grupos de municipios, tenemos un impacto de 130 tarjetas en el margen intensivo y 369 en el margen extensivo. Es decir, el mayor impacto de estas empresas en el grupo de personas que tradicionalmente habían sido excluidas en los municipios rurales y en transición con muy alto rezago.

Ilustración 22. Penetración de SOFIPOs digitales en el mercado de tarjetas de débito, municipios con muy alto rezago, diciembre 2023



Fuente: Estimaciones propias con datos de la CNBV y Finnovista

Así, la evidencia empírica muestra claramente que la arquitectura de mercado vigente en el sector financiero mexicano ha excluido a la población de los municipios más marginados.

La misma evidencia muestra que la entrada de nuevos actores (SO-FIPO digitales) genera ganancias en los márgenes intensivo y extensivo, particularmente en este último. Por ello se requieren políticas públicas que incentiven la entrada de nuevos actores, que con base en las nuevas tecnologías, generen mayor inclusión financiera.

B. Ganancias en el bienestar

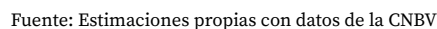
Las empresas de finanzas digitales generan ganancias en bienestar en cinco indicadores: (i) competencia en los mercados de productos y servicios financieros (ii) excedente del consumidor; (iii) disminución de costos al utilizar medios digitales de pagos; (iv) disminución de riesgos al utilizar medios digitales de pagos; (v) disminución en la percepción de corrupción y evasión fiscal. Los tres primeros se refieren claramente a las ganancias en bienestar que reciben las personas usuarias, mientras que las últimas dos son beneficios que recibe la sociedad en su conjunto.

1. Ganancias en competencia en los mercados de productos y servicios financieros

Como se mostró en la Ilustración 18, se espera una mayor competencia con la llegada de las empresas financieras digitales, lo que se verá reflejado en un crecimiento del mercado y mejores precios para los consumidores finales. Es decir, si pensamos en el mercado de tarjetas de crédito, lo que se espera es un crecimiento en el número de tarjetas otorgadas, así como mejores términos y condiciones para las personas usuarias. Dada la información pública disponible, en este apartado analizamos el efecto de la competencia en el crecimiento del mercado, lo que implica un efecto positivo en la cantidad de nuevas tarjetas otorgadas por los actores relevantes; en este caso, las instituciones de banca múltiple y las empresas financieras digitales.

En la Ilustración 23 se muestra el total de tarjetas de crédito otorgadas en México (barras), las tarjetas adicionales que otorgaron las instituciones de banca múltiple cada periodo (línea azul) y las tarjetas adicionales que otorgaron todas las instituciones financieras digitales (línea roja). Se observa claramente el efecto de la competencia que generan las empresas digitales en el mercado de tarjetas de crédito.

Ilustración 23. Tarjetas adicionales en el mercado de crédito en México, 2012-2023



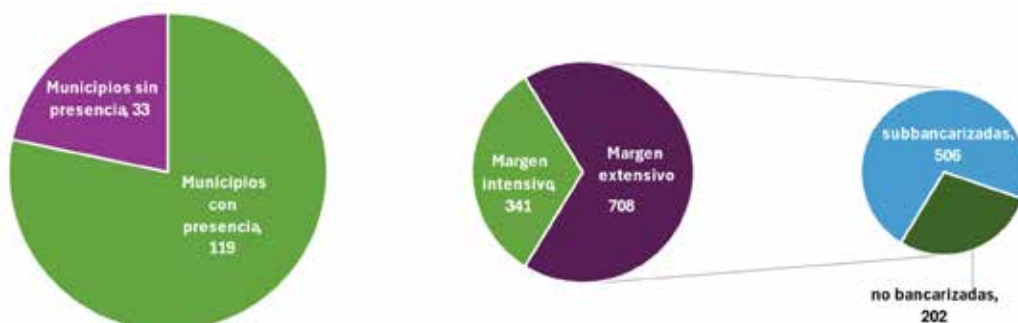
53

2. Ganancias en excedente del consumidor

Como se mostró en la Ilustración 18, existe una cantidad importante de nuevos usuarios en los mercados de productos y servicios financieros, los cuales son atendidos por los nuevos oferentes digitales. Estas personas, quienes antes no consumían estos productos y servicios financieros, ahora obtienen un excedente del consumidor estrictamente positivo, el cual sólo se alcanza cuando se tiene un consumo estrictamente positivo.

En el caso de las tarjetas de crédito, la Ilustración 24 muestra la información para las personas usuarias en los municipios con muy alto rezago. Así, tenemos que 202 personas, que viven en 119 de estos 152 municipios, que jamás habían tenido un producto financiero, ahora disponen de una tarjeta de crédito. Ellas, por primera vez, disfrutarán de un excedente del consumidor por consumir este producto financiero.

Ilustración 24. Personas usuarias de tarjetas de crédito, municipios con muy alto rezago, diciembre 2023



Fuente: estimaciones propias con datos de la CNBV y Finnovista

En el caso de las tarjetas de débito, la Ilustración 25 muestra la información para las personas usuarias en los municipios con muy alto rezago. Así tenemos que 331 personas, que viven en 131 de estos 152 municipios, que jamás habían tenido un producto financiero, ahora disponen de una tarjeta de débito.

Ilustración 25. Personas usuarias de tarjetas de débito, municipios con muy alto rezago, diciembre 2023



Fuente: Estimaciones propias con datos de la CNBV y Finnovista

Además, en ambos casos, gracias a estas tarjetas, las nuevas personas usuarias podrán realizar pagos en los cuales no utilizarán efectivo. Para los otros dos grupos de usuarios de tarjetas de crédito y de débito también se tendrán ganancias, las cuales vendrán del incremento en su excedente del consumidor, pues tendrán más opciones para decidir cuál es la que más se acerca a sus preferencias.

Al final, todos los usuarios aumentarán su bienestar. Los beneficios derivados de utilizar mecanismos de pagos digitales se muestran en los siguientes apartados.

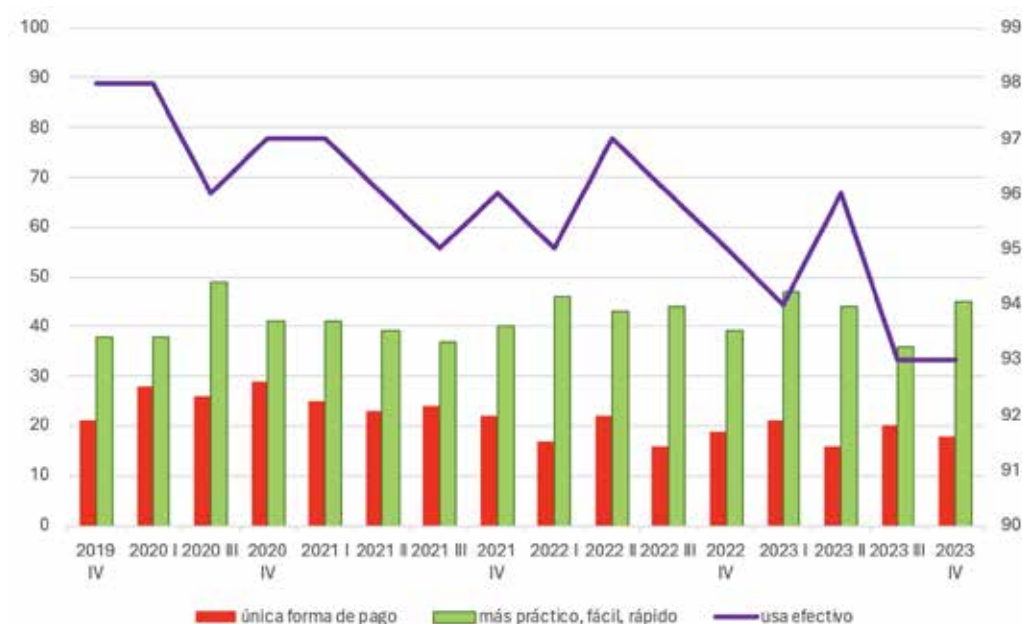
3. Disminución de costos por utilizar medios digitales de pagos

En nuestro país, el uso de efectivo para cubrir compras diarias es extendido. Más de 90% de la población lo utiliza como medio de pago. En la Ilustración 26 se muestra el porcentaje de personas, entre 18 y 79 años, que utiliza efectivo. Más del 90% de estas personas realiza los pagos de sus gastos diarios en efectivo, aunque el porcentaje ha disminuido al bajar de 97% a 88% entre 2019 y 2023.

Los dos argumentos más utilizados para justificar esta estrategia son (i) es más práctico (42% de la población); y (ii) es el único medio de pago (22% de la población).

El primer argumento refleja las preferencias de las personas, así como un tema de incentivos que no ha logrado inducirlos a utilizar mecanismos digitales de pagos. Para el segundo grupo, claramente se trata de una exclusión del mercado financiero, pues no dispone de alternativas.

Ilustración 26. Justificación para el uso del efectivo, 2019 IV-2023 IV



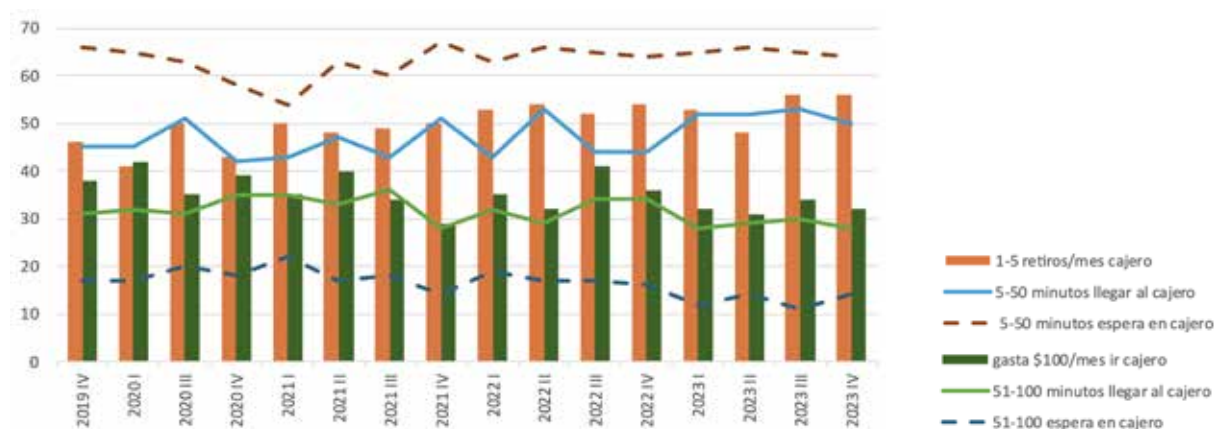
Fuente: Estimaciones propias con datos de "Resultados de estudios cuantitativos cualitativos sobre efectivo" publicado por Banco de México, 2013-2023

Así para estos dos grupos de personas, claramente se tendrían ganancias en bienestar al diseñar políticas públicas que incentiven el uso de mecanismos digitales de pago, así como la incorporación a los mercados de productos y servicios financieros digitales como se mostró en el apartado anterior.

En la Ilustración 27 se muestran los costos, tanto en tiempo como monetarios, de realizar retiros de un cajero automático para obtener el efectivo que requieren para realizar sus transacciones.

Del total de la población de 18 a 79 años, 50% realiza entre 1 y 5 retiros al mes; 47% usa entre 5 y 50 minutos al mes para realizar esta transacción; pero 32% invierte entre 51 y 100 minutos; los tiempos de espera en el cajero también son importantes pues 63% espera entre 5 y 50 minutos y 16% espera entre 51 y 100 minutos al mes. Finalmente, 35% de la población gasta 100.00 pesos al mes en estas transacciones.

Ilustración 27. Costos de realizar retiros en cajeros automáticos, 2019IV-2023IV



Fuente: Estimaciones propias con datos de "Resultados de estudios cuantitativos cualitativos sobre efectivo" publicado por Banco de México, 2013-2023

En la Ilustración 28 se muestran los costos, tanto en tiempo como monetarios, de realizar retiros de una ventanilla bancaria. Del total de la población de 18 a 79 años, 14% realiza entre 1 y 5 retiros al mes; 39% invierte entre 5 y 50 minutos al mes para llegar a la ventanilla, pero 30% destina entre 51 y 100 minutos; los tiempos de espera en la ventanilla también son importantes pues 45% espera entre 5 y 50 minutos y 28% espera ente 51 y 100 minutos. Finalmente, 35% gasta 100.00 pesos en estas transacciones.

Ilustración 28. Costos de realizar retiros en ventanilla bancaria, 2019 IV-2023 IV



Fuente: Estimaciones propias con datos de "Resultados de estudios cuantitativos cualitativos sobre efectivo" publicado por Banco de México, 2013-2023

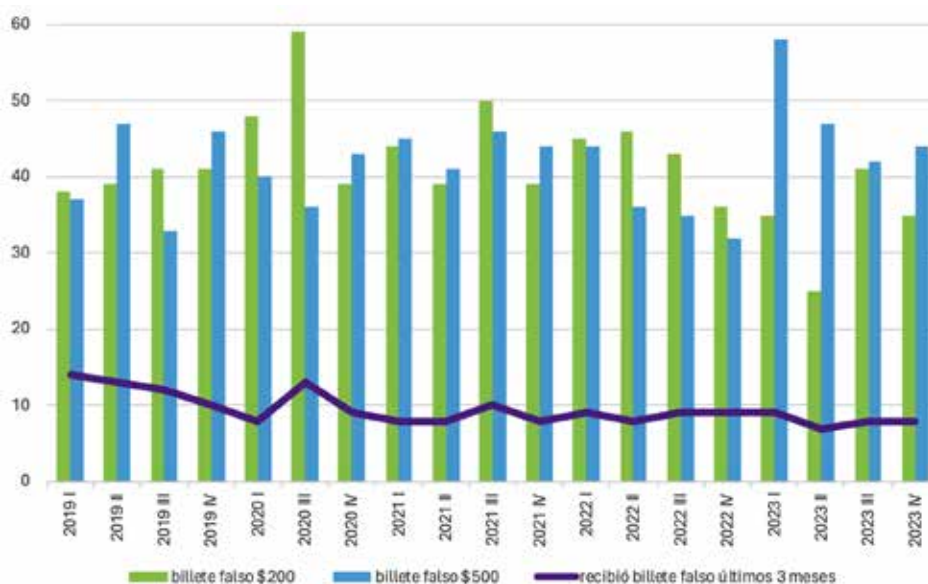
Por lo tanto, utilizar mecanismos digitales de pagos generaría un ahorro de casi dos horas y 100.00 pesos en estas personas. Algunas de ellas serán las que mencionamos en el apartado anterior, pues ya disponen de una tarjeta de crédito o débito que les permitirá disminuir el uso de efectivo para realizar su pagos.

4. Disminución de riesgos por utilizar medios digitales de pagos

Uno de los riesgos del uso de efectivo para realizar transacciones comerciales es el recibir billetes falsos. En la Ilustración 29 se muestra la información sobre las personas que son afectadas por estos billetes. En promedio, 10% de la población ha recibido al menos un billete falso, aunque esa proporción ha ido disminuyendo, de 14% en el primer trimestre de 2019 a 8% en el cuarto trimestre de 2023. De estas personas, 41% recibió un billete de 200.00 pesos y otro porcentaje igual recibió uno de 500.00 pesos. Pero en este caso, se tiene que en 2023 se recibieron más billetes falsos de 500 que de 200 pesos.

Nuevamente, el uso de mecanismos digitales de pago, mediante las tarjetas de crédito y débito, eliminará esos riesgos para esas personas.

Ilustración 29. Usuarios que reciben billetes falsos, 2019IV-2023IV



Fuente: Estimaciones propias con datos de "Resultados de estudios cuantitativos cualitativos sobre efectivo" publicado por Banco de México, 2013-2023

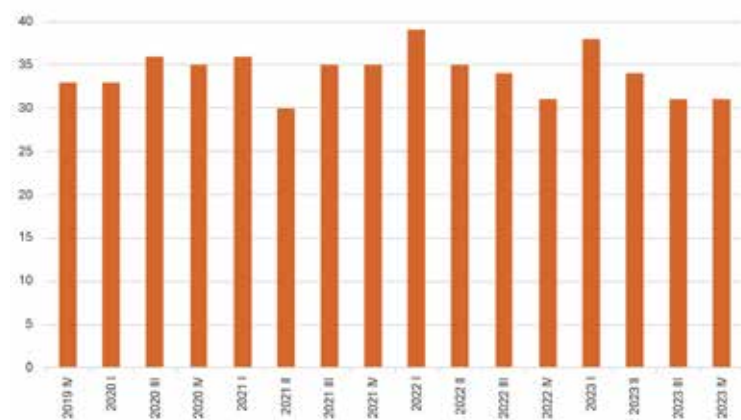
La reducción del uso del efectivo tiene otras ventajas. Permite la trazabilidad y registro de las operaciones, dificulta las operaciones de lavado de dinero, reduce los riesgos asociados al uso del efectivo (robo o pérdida) y ofrece mayor seguridad, además de facilitar las transacciones para toda la población.

5. *Disminución de la corrupción y la evasión fiscal*

El uso extendido de efectivo para realizar transacciones comerciales genera incentivos para iniciar o permanecer en actividades en la economía informal. Por un lado, al cubrir esas transacciones en efectivo se ocultan de la autoridad fiscal, con lo cual no se pagan impuestos, ya sea al valor agregado o al ingreso. Por el otro, esta estrategia genera recursos suficientes para transferir montos a las autoridades, mediante sobornos, para que no tengan incentivos para inhibir dichas prácticas. En este apartado se reporta la percepción de las personas entre 18 y 79 años respecto a la corrupción y la evasión fiscal.¹⁹

El uso de mecanismos digitales de pagos puede reducir los actos de corrupción, al menos eso es lo que perciben las personas entre 18 y 79 años. En la Ilustración 30 se muestra la evolución en la percepción de disminución de la corrupción, la cual, en promedio, es de 34% entre 2019 y 2023.

Ilustración 30. Beneficios de reducir el uso de efectivo, corrupción, 2019 IV-2023 IV

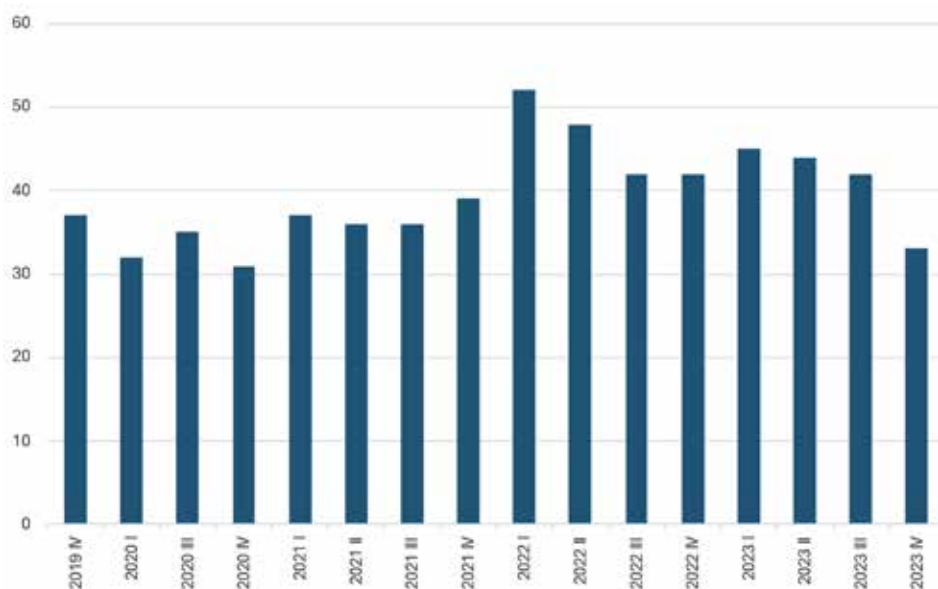


Fuente: Estimaciones propias con datos de "Resultados de estudios cuantitativos cualitativos sobre efectivo" publicado por Banco de México, 2013-2023

¹⁹ En un estudio del IMCO/USAID (2016) se analizan con detalle estos incentivos, así como la percepción de las personas respecto del impacto que tiene el efectivo en estas actividades.

Para cerrar esta sección, tenemos que las personas perciben una ganancia adicional al disminuir las transacciones en efectivo: la evasión fiscal. En la Ilustración 31 se muestra la evolución de esta percepción, la cual es, en promedio, de 39%.

Ilustración 31. Beneficios de reducir el uso de efectivo, evasión fiscal, 2019IV-2023IV



Fuente: Estimaciones propias con datos de "Resultados de estudios cuantitativos cualitativos sobre efectivo" publicado por Banco de México, 2013-2023

En síntesis, la evidencia empírica de los efectos del uso de tecnologías digitales y la introducción de nuevos actores innovadores que las utilicen, muestra de manera contundente que incrementa la inclusión financiera y que, a su vez, esta genera beneficios tanto para las personas como en el bienestar general. Veamos ahora el papel que las políticas públicas de los gobiernos pueden jugar en la inclusión financiera.

El papel de los gobiernos en la inclusión financiera: **los casos de México y Brasil**

Los servicios financieros son fundamentales para el funcionamiento de la economía, pues facilitan el encuentro entre diferentes individuos que buscan satisfacer ciertas necesidades y tomar oportunidades con un riesgo razonable. Dichos servicios se basan en la confianza que los usuarios depositan en los proveedores de estos servicios.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, México experimentó diversas crisis financieras, en particular las de 1982 y 1994 que tuvieron como consecuencias, entre otras, la pérdida de confianza en el sistema bancario mexicano y obligaron a reestructurarlo, tanto regulatoria como institucionalmente. En particular, se dotó de autonomía constitucional al Banco de México y se creó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en 1995, cuyo mandato es supervisar y regular a las entidades que integran el sistema financiero mexicano para garantizar su estabilidad y funcionamiento adecuado.

En la primera década del siglo XXI tuvo lugar una de las principales crisis financieras globales de nuestros tiempos; la crisis hipotecaria de 2008 mermó la credibilidad del sistema financiero del mundo y sus jugadores, particularmente de los Estados Unidos. Esto obligó a replantear la gestión de las finanzas y la relevancia de una

regulación integral, asegurando la protección del usuario y el desarrollo del sector en materia de riesgo y crédito.²⁰

A la vez, en las últimas décadas, el concepto “inclusión financiera” comenzó a tomar relevancia como una estrategia para combatir la pobreza, la desigualdad y fomentar el desarrollo económico, por medio de la integración de poblaciones desatendidas al sistema financiero.

Una tendencia reciente es la creación de marcos normativos flexibles en materia de servicios financieros, que han propiciado una inclusión financiera acelerada y han permitido adoptar los avances tecnológicos de manera eficiente para aplicarlos al mundo de las finanzas. Se ha encontrado así un balance responsable entre la regulación y la innovación, que ha permitido la digitalización del sector, sin perder de vista la protección de los usuarios.

Por otra parte, es cierto que la tecnología, la rápida expansión del sector y la aparición de nuevos instrumentos financieros pueden requerir una mayor capacidad de las autoridades para regular y supervisar. Por ello, en ciertas jurisdicciones encontramos marcos regulatorios que han optado por un enfoque más conservador que ha retrasado la adopción de nuevas tecnologías, servicios y productos.

Dado este contraste, es relevante analizar de manera comparada las similitudes y diferencias regulatorias de mercados como el brasileño y mexicano, y cómo éstas han afectado los resultados de inclusión.

En esta sección, después de revisar en general el papel de la regulación en los servicios financieros, analizaremos los casos de Brasil y México para mostrar que los gobiernos y sus políticas pueden incidir claramente en la inclusión financiera.

A. La regulación de los servicios financieros

La regulación de los servicios financieros abarca una amplia gama de medidas y mecanismos diseñados para garantizar la estabilidad, integridad y transparencia de los mercados financieros, así como para proteger a los consumidores e inversionistas. Tradicionalmente, el espíritu de la regulación de los servicios financieros es la co-

20 Es importante señalar que la crisis de 2008, aunque se desarrolló en los EUA, tuvo repercusiones globales. En México la contracción económica tuvo que ver con la caída de la demanda en los EUA más que una vulnerabilidad del sistema financiero per se. No obstante los modelos regulatorios fueron afectados por ella.

rección de las fallas del mercado relacionadas con la información asimétrica, las externalidades, en especial el riesgo sistémico, y las conductas anticompetitivas, con el propósito de generar eficiencias en el mercado y una distribución eficiente de los recursos (Moloney 2010, p. 438).

Recientemente las tecnologías financieras, particularmente el uso de medios digitales, y la aparición de nuevas formas de intermediación financiera, al mismo tiempo que la globalización de los mercados financieros y sus implicaciones en los riesgos sistémicos, han producido nuevas tendencias, como el desarrollo de marcos regulatorios internacionales y la cooperación entre las autoridades reguladoras de diferentes países. Al mismo tiempo, no puede dejar de insistirse en la importancia que tiene la regulación a nivel nacional, pues de ella depende en buena medida que se aprovechen las oportunidades y se mitiguen los riesgos asociados.

1. Los objetivos de la intervención regulatoria en los mercados y servicios financieros

Uno de los principales objetivos de la regulación financiera es promover la estabilidad dentro del sistema, mitigando así los riesgos potenciales de inestabilidad y crisis. Esto se logra a menudo a través de la implementación de regulaciones prudenciales, como los requisitos de adecuación de capital y los ratios de liquidez, que están diseñados para garantizar que las instituciones financieras mantengan un cierto nivel de solvencia.

Además, la regulación busca proteger a los consumidores e inversionistas, inyectando transparencia y buenas prácticas dentro de la industria. Esto implica crear normas para regular el comportamiento de las instituciones financieras, así como de medidas adecuadas para la protección al consumidor.

Otro objetivo importante es prevenir los delitos financieros, en particular el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y preservar la integridad del sistema financiero.

Finalmente, la regulación busca fomentar la competencia y la eficiencia dentro del sector financiero, lo que finalmente conduce a una industria más dinámica e innovadora. Esto implica la creación de un campo de juego nivelado para diferentes participantes

del mercado y garantiza que se eviten prácticas monopólicas o una excesiva concentración.

Es importante destacar que el propósito preponderante de la regulación ha sido proteger al sistema financiero más que fomentar el incremento de la inclusión financiera. La inclusión financiera debe entonces concebirse más como una cuestión de política pública que como un problema regulatorio. Sin embargo, debe considerarse que el desarrollo y uso de herramientas tecnológicas, así como en la innovación, afectan el equilibrio general del sistema, que debe buscar la eficiencia de su conjunto pero también la inclusión como un objetivo prioritario.

2. Los dilemas

En el complejo ámbito de la regulación financiera, uno de los dilemas más relevantes es encontrar el equilibrio adecuado entre la innovación, la protección al consumidor, la competencia y la estabilidad del sistema, especialmente en la era digital (Brummer y Yadav, 2018). Si bien es fundamental fomentar un sistema financiero dinámico y flexible que impulse el desarrollo de nuevos productos y servicios, también es esencial garantizar la seguridad y el bienestar de los consumidores.

Este desafío se intensifica a medida que los servicios financieros digitales evolucionan a un ritmo vertiginoso. Los reguladores se enfrentan a un panorama en constante cambio, donde deben comprender y abordar los riesgos emergentes asociados a las tecnologías, como la ciberseguridad y la privacidad de datos.

Un enfoque regulatorio demasiado rígido puede sofocar la innovación y limitar el potencial de las tecnologías para mejorar la eficiencia, el acceso a los servicios financieros y de manera más amplia la inclusión financiera. Por otro lado, una regulación laxa podría exponer a los consumidores a fraudes, abusos y prácticas discriminatorias, así como incrementar riesgos sistémicos.

Otro aspecto importantes es considerar el costo/beneficio de las cargas regulatorias que, en ciertos casos, pueden constituirse como barreras de entrada pues resultan muy onerosas para los nuevos actores y favorecen a quienes ya están dentro de un mercado determinado pues ya las asimilaron o, muy probablemente, las transfirieron.

ron a los consumidores, generando ineficiencias del conjunto del sistema financiero (Carbó Valverde y Rodríguez Fernández, 2020).

Para encontrar el equilibrio adecuado, los reguladores deben adoptar un enfoque flexible y adaptable, basado en la colaboración con la industria y la sociedad civil. Es necesario promover un diálogo abierto que permita comprender las necesidades de los consumidores, fomentar la innovación responsable y garantizar un acceso justo y equitativo a los servicios financieros para todos.

Con estas ideas en mente, a continuación revisaremos primero el marco regulatorio en Brasil, para después detenernos en el caso mexicano.

B. El marco regulatorio en Brasil

1. La evolución de la regulación hacia un sistema financiero digital

En la década de los 90, Brasil sufrió un periodo de hiperinflación que obligó al Banco Central a invertir de manera importante en tecnología y buscar mecanismos innovadores para dar seguimiento a las cuentas nacionales, contener al sistema financiero y administrar la economía de manera más eficiente. A la larga, los esfuerzos de innovación tecnológica sentaron las bases de la nueva era digital. En Brasil, el camino a un sistema financiero digital más inclusivo comenzó en 2007 cuando el Banco Central inició la modernización del sistema para permitir que instituciones financieras sin licencia bancaria ofrecieran cuentas de pago digital para la población de bajos ingresos con beneficios como exenciones de tarifas y menores requisitos regulatorios.

Los esfuerzos rindieron frutos seis años después, cuando se expidió la Ley N.º 12.865 en 2013, pues reguló pagos y dinero electrónico. En la legislación se introdujeron conceptos clave como redes de pago, propietarios de redes de pago e instituciones de pago. Con ello, el Banco Central y el Consejo Monetario Nacional Brasileño (“CMN”) incluyeron la gestión de riesgos y la protección de fondos en caso de quiebra, como parte de la regulación a estos sectores.

Así, el marco regulatorio permitió a las empresas financieras digitales y fintechs ofrecer servicios de pago sin necesidad de ser ban-

cos, lo que facilitó la expansión de servicios financieros a poblaciones no bancarizadas.

Tres años más tarde, el gobierno brasileño emitió la Resolución N.º 4.480 de 2016 para permitir e impulsar la apertura de cuentas bancarias digitales a los trabajadores de menores ingresos, de manera ágil y con pocos requisitos. Esta ley permitió abrir cuentas con documentos digitales, sin necesidad de identificaciones físicas ni comprobantes de domicilio. Esto permitió el florecimiento de bancos pequeños, con su respectivo impacto en la inclusión financiera del país. A partir de la creación de estas cuentas, las instituciones financieras digitales han ampliado su oferta de cuentas de ahorro, inversión y crédito, y han impulsado de manera importante la educación financiera de la población marginada.²¹

En 2017 se facilitó la interoperabilidad de las instituciones financieras, lo que resultó vital para el florecimiento de la banca digital. Por ejemplo, el banco “Original” dice haber invertido el equivalente a USD 176 millones para establecer su plataforma y ofrecer API’s que permitieran al cliente acceder a estados de cuenta, inversiones y pagos. Asimismo se facilitó a las fintech las conexiones a su sistema de banca móvil sin que los usuarios tuvieran que compartir a “Original” sus claves secretas, ni sus datos confidenciales.²²

En 2018, el CMN emitió la Resolución CMN N.º 4.656 que estableció la creación y operación de dos nuevos tipos de instituciones financieras simples, especializadas en préstamos a través de plataformas electrónicas: (i) sociedades de crédito directo (“SCDs”), empresas fintech que prestan dinero con su propio capital; y (ii) sociedades de préstamo entre personas (“SEPs”), empresas fintech que conectan a inversores y prestatarios en un esquema de préstamos entre pares (peer-to-peer), incrementando las posibilidades de acceso a capital para la población.

21 Como punto de referencia, el equivalente mexicano de la resolución 4.480 brasileña, fueron las Disposiciones de Carácter General a que se refieren el artículo 24 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular del 31 de diciembre de 2014 que autoriza a abrir a las SOFIPOS con requisitos mínimos cuentas de depósito a la vista cuya operación se encuentre limitada a abonos mensuales equivalentes a 3,000 UDIS (unos \$24,000 pesos). Esto facilitó el acceso de personas de bajos ingresos y áreas rurales a servicios financieros básicos.

22 En México, para proteger los datos personales, la interoperabilidad y el “banking as a service” están restringidos, y las API’s empezaron a ser aceptadas por la CNBV sólo a partir de 2023 con uso restringido y limitado.

Estos fueron los pilares que permitieron el desarrollo de Banking as a Service (BaaS)²³ en Brasil, lo que habilitó un entorno donde las fintechs pueden aprovechar la infraestructura de los bancos tradicionales para ofrecer productos, y estrechó las alianzas entre las entidades financieras convencionales y las empresas de tecnología.

La vocación del Banco Central de Brasil a la innovación, modernización y transformación del sistema financiero ha quedado plasmada en sus agendas de trabajo de la última década.

En 2016 lanzó su Agenda BC+ con el objetivo de mejorar la transparencia, eficiencia y ciudadanía financiera dando educación a la población y promoviendo un ambiente competitivo y accesible. En 2019, el Banco Central de Brasil actualizó sus prioridades con la AgendaBC+ que se enfocó en la digitalización y la adopción de nuevas tecnologías.

A fin de democratizar las finanzas, en 2020 se emitieron las resoluciones más relevantes para avanzar en la inclusión e incorporaron las siguientes figuras en el sector. Open Banking, Pix y Drex, en los cuales vale la pena profundizar:

2. Las instituciones innovadoras

A) OPEN FINANCE²⁴

El Open Finance es una práctica financiera que permite a los clientes, previo consentimiento, compartir sus datos financieros de manera segura con diferentes instituciones, facilitando la competencia y la innovación en productos financieros y dando al usuario una mejor administración de sus finanzas y acceso a instituciones que pueden ofrecer mejores productos y servicios personalizados.

23 Banking as a service (BaaS) es la proveeduría de productos y servicios financieros (en su mayoría bancarios) a través de otros proveedores de tecnología que pueden ser Fintechs o no. Este nombre proviene precisamente de la idea de ofrecer servicios “bancarios” como una actividad propia.

24 El Open Banking es un sistema que permite a los clientes financieros compartir de manera segura sus datos bancarios con terceros a través de interfaces de programación de aplicaciones (APIs). Este modelo fomenta la competencia y la innovación en los servicios financieros al permitir que otras empresas, como fintechs, puedan ofrecer productos personalizados, mejores tasas o servicios financieros adicionales utilizando los datos del cliente (con su consentimiento). Open Finance es una evolución de Open Banking que extiende el concepto de compartir datos financieros más allá de las cuentas bancarias, permitiendo que se compartan datos de otros productos financieros, como seguros, inversiones, hipotecas, préstamos, y pensiones, entre otros. Al igual que en Open Banking, el objetivo de Open Finance es dar a los clientes un mayor control sobre sus datos financieros, permitiendo que estos sean compartidos con terceros de forma segura y con el consentimiento del usuario.

Con la introducción del Open Finance, el Banco Central convirtió a Brasil en uno de los primeros países en América Latina en obligar a las instituciones financieras a compartir datos de los clientes –siempre con su consentimiento– con otras entidades a través de APIs (interfaces de programación de aplicaciones). Como resultado, el sistema se ha beneficiado de mayor competencia e innovación al permitir que fintechs y otros actores ofrezcan servicios financieros personalizados y los usuarios han podido acceder a una mayor gama de productos y servicios, al mismo tiempo que se promueve la inclusión financiera.

B) DIGITALIZACIÓN DE MEDIOS DE PAGO (PIX)

En 2020, el Banco Central con la Resolución BCB 1 lanzó Pix, un sistema de pagos instantáneos que permite transferencias de dinero en tiempo real entre personas y empresas, de forma gratuita y sin necesidad de tener una cuenta en una institución financiera y que funciona 24/7 (Banco Central do Brasil, 2024).

El Banco Central brasileño jugó un rol muy activo en su promoción y en ofrecer información certera y clara al público para garantizar el sistema y buscó la manera de hacerlo fácil y accesible. Pix permite al usuario acceder a los proveedores del sistema de pagos electrónicos con un alias o clave de receptor que se constituye como un dato personal (correo electrónico, número de celular o código QR). Para ello basta con tener un teléfono móvil que se conecte a la red 2G.

La novedad del sistema, incentivado por el Banco Central, fue asegurar que todas las instituciones financieras del sistema ofrezcan este servicio sin costo adicional para los consumidores. Así, Pix ha democratizado el acceso a los pagos electrónicos, eliminando barreras como altos costos de transacción.

Hoy, Pix es utilizada por más de 150 millones de personas y 14 millones de empresas que realizan en promedio 200 millones de pagos a través del sistema diariamente (Banco Central Do Brasil 2024).

El sistema se volvió obligatorio para instituciones financieras que tenían más de 500,000 cuentas y ha permitido a las fintechs desarrollar aplicaciones específicas para potenciar su uso. El mayor acceso al mercado y la flexibilidad regulatoria incentivó la innovación para que estas plataformas crearán productos financieros innovadores

capaces de incluir hasta a las comunidades más marginadas. El éxito ha sido rotundo, al grado de haber convertido Pix en verbo que define transferir dinero.

Medido en materia de inclusión financiera, desde que Pix se implementó, 71 millones de brasileños pertenecen ya al sistema financiero. Se estima que 70% de la población cuenta ya con una tarjeta de débito o de crédito. Son justamente las provincias que menos sucursales bancarias tienen, y la población de menores ingresos las que más utilizan este sistema.

El número de pagos minoristas con medios distintos al efectivo per cápita, pasó de 166 pagos que representaban 8.2% del PIB en 2018 al 10.6% del PIB en 2022.

Del mismo modo, los pagos con tarjetas (crédito y débito) pasaron de 48% en 2020 a 37% en 2022²⁵. Las transferencias entre personas alcanzaron el 67% en 2022, y el pago de personas a empresas aumentó de 5% a 22% de las transacciones. Además permite retiros en comercios, y pagos automáticos o programados. El sistema tiene innovaciones constantes. Se espera que en breve puedan programarse pagos recurrentes, generarse códigos QR sin necesidad de conexión a internet, hacer compras a plazos y permitir pagos transfronterizos. Además están desarrollando una API de Pagos para agilizar la gestión financiera de las empresas.

La exitosa adopción del método se debió, por una parte, a la obligatoriedad impuesta por el Banco Central a las grandes entidades financieras para ofrecer y promover de manera gratuita el método de pago; y por otra, a la simplificación del método, incluyendo el proceso y requerimientos de onboarding para los usuarios.

El sistema ha evolucionado continuamente; los usuarios cuentan con Pix copia e cola para hacer pagos a través de vínculos o códigos QR y el pago contactless se encuentra en desarrollo.

c) DREX

Drex es la nueva moneda digital del Banco Central de Brasil. Su creación tiene como objetivo optimizar el sistema financiero del país mediante una moneda digital respaldada por el real brasileño. A diferencia de las criptomonedas descentralizadas, Drex está con-

25 <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/RPBCAS/comunicados/RSPS-20231204.pdf>

trolado por el Banco Central de Brasil y asegura que sea reconocida como moneda de curso legal en Brasil. Se espera su lanzamiento para 2025.

Esto ha permitido que el país sudamericano sea reconocido globalmente como uno de los más avanzados en la emisión de su propia moneda digital.

El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, ha reconocido los esfuerzos de crear una “plataforma inteligente que promueve la innovación financiera,” por medio de una infraestructura pública de blockchain en un entorno regulado.

Las pruebas piloto han consistido en compraventa de coches con el activo digital, teniendo resultados positivos. En este contexto, la tecnología blockchain asegura que la transacción monetaria no se realice sino hasta que una serie de requisitos se hayan satisfecho, como la revisión de documentación.

Una vez realizada la transacción, la tecnología permite que se concrete el intercambio monetario a la vez que finaliza el cambio de propietario por medio de la documentación vehicular.

A pesar de su gran potencial, esta innovación ha presentado sus retos, pues el lanzamiento se ha retrasado debido a la necesidad de asegurar los sistemas de privacidad de los usuarios. Sin embargo, el empuje de la autoridad y la posibilidad de hacer pruebas piloto en ambientes controlados han permitido avanzar de manera segura y mantenerse a la vanguardia.

C. ¿En dónde estamos en México?

1. La evolución general del sistema

La evolución general del sistema financiero mexicano desde finales del siglo XX hasta la fecha ha estado marcada por cambios, crisis económicas, modernización del sistema, prudencia con las innovaciones tecnológicas y nuevos actores, así como una creciente integración con los mercados globales y una tendencia a la concentración en pocos bancos de un gran número de cuentas.

La nacionalización de la banca y la crisis económica llevaron a una recesión económica y una pérdida de confianza en el sistema financiero. La privatización de la banca que inició a principios de

los noventa y la liberalización económica alcanzaron un punto de quiebre con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992. Sin embargo, la crisis económica y financiera de 1994 provocó el colapso de los “nuevos bancos privados” que tuvieron que ser rescatados por el Estado y permitir la entrada de la banca comercial extranjera.

El rescate fue un catalizador clave que llevó a la apertura del sector financiero a la competencia internacional y a la modernización. Al mismo tiempo, México adoptó políticas impositivas, monetarias, prudenciales, de manejo de riesgo y capitalización significativas, que permitieron consolidar el sistema bancario reconfigurado por la compra de importantes instituciones financieras extranjeras de la banca mexicana. Por otro lado, el panorama institucional se reconfiguró con la autonomía del Banco de México (1994) y la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (1995)²⁶ que tuvieron como propósito mejorar la supervisión y el control del sistema financiero. Posteriormente otras instituciones se sumaron, entre ellas la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Hoy el sector tiene un entramado institucional complejo que implica un sistema de pesos y contrapesos en las decisiones.

A partir de la segunda década del siglo XXI el crédito al consumo y a las empresas creció significativamente y aparecieron las empresas tecnológicas financieras que comenzaron a ofrecer servicios de pago, crédito y ahorro. La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (“Ley Fintech”) de 2018 fue un paso adelante pero con retraso de lo que sucedía en otras economías y con una aproximación conservadora que ha limitado el desarrollo efectivo de estas instituciones. Como ya expusimos, durante esta década se lanzaron varios programas para promover la inclusión financiera, con la idea de integrar millones de personas que habían sido excluidas del sistema financiero. Esto, lamentablemente, no ha sucedido y aunque deben de reconocerse avances estos son aún muy limitados (véase Sección I de este trabajo).

²⁶ La CNBV nace de la fusión de dos instituciones que ya existían: la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional Bancaria.

Por otro lado, en los hechos el sistema financiero mexicano muestra un alto grado de concentración que se refleja en que cinco bancos concentran el 65.2% de los activos y cuentas bancarias en México (cuentas de ahorro, cheques y tarjetas de crédito así como diferentes tipos de crédito). Al mismo tiempo, existen grandes sectores del mercado que no son atendidos por estas instituciones y que generan de hecho una importante exclusión y las Fintech tienen una participación relativamente pequeña en el mercado.

2) Los esfuerzos por generar inclusión financiera

A pesar de que la creación de corresponsales bancarios permitió a personas en áreas rurales acceder a servicios financieros básicos en tiendas de conveniencia, en realidad la inclusión financiera se mantuvo relegada hasta las reformas al sector financiero de 2013 que tuvieron cuatro ejes:

- I. Fomentar la competencia para ofrecer créditos más accesibles;
- II. Ampliar el crédito a través de la Banca de Desarrollo;
- III. Fortalecer al sector financiero; y,
- IV. Optimizar la relación entre autoridades y privados.

Estas reformas no contemplaron el surgimiento de plataformas financieras digitales, como ya se estaba haciendo en otros países durante la misma época.

Fue hasta 2018 cuando la autoridad buscó crear una infraestructura jurídica que diera certeza tanto a reguladores, supervisores, como a emprendedores financieros mediante la Ley Fintech. Esta ley proporcionó un marco normativo a las instituciones de financiamiento colectivo (crowdfunding) y de pago electrónico. Adicionalmente, incluyó las disposiciones para el uso de criptomonedas de manera limitada y estableció bases iniciales para Open Banking. Sin embargo, por diseño de la misma ley, se impide a dichas entidades hacer intermediación financiera, lo que restringe en los hechos su rentabilidad.

La implementación de la Ley Fintech enfrentó obstáculos significativos. Muchos actores recurrieron al artículo 8o transitorio de dicha ley, que permitía a ciertas instituciones operar temporalmente, aún y cuando no estuvieran autorizadas para hacerlo. Según datos

del Economista,²⁷ el promedio para la autorización de una ITF es de más de dos años y dos meses.

A seis años de que se promulgó la legislación, existen Instituciones de Fondo de Pago Electrónico (IFPEs) e Instituciones de Fondeo Colectivo (IFC), llegando a un total de 84 entidades que cuentan con licencia.

La Ley Fintech incluyó esquemas normativos innovadores como los Modelos Novedosos o sandboxes regulatorios, que permitirían a las empresas fintech operar temporalmente bajo un entorno controlado y con una regulación flexible, con el objetivo de probar nuevos modelos de negocios o tecnologías aún no reguladas.

Esta herramienta tenía como propósito fomentar la innovación y el desarrollo del sector mediante pruebas a pequeña escala y, una vez concluido el periodo, si el producto o servicio era exitoso, la empresa tenía que cumplir con todas las regulaciones aplicables. Sin embargo, los reglamentos para usar los sandboxes nunca se expedieron. Tampoco se adaptó la tecnología de los reguladores para realizar dichas pruebas, ni se capacitó de manera intensiva a las áreas de supervisión. Como resultado, no fue posible utilizarla para probar herramientas financieras novedosas y los modelos innovadores quedaron en buenas intenciones.

Por lo demás, la innovación tecnológica se desarrolló tan rápido que pronto rebasó las figuras contempladas, pues las empresas emergentes ya no solo prestaban servicios de emisión, administración y redención de fondos de pago electrónico, como se estipulaba para las IFPEs, ni hacían exclusivamente financiamiento colectivo.

Las nuevas empresas intentaron captar depósitos, ofrecer tarjetas de débito y otorgar crédito. Esta innovación constituyó un gran reto pues los artículos 2 y 103 de la Ley de Instituciones de Crédito restringen la capacidad de empresas digitales al establecer que ninguna persona física o moral puede captar recursos del público en México mediante operaciones financieras como depósitos o emisiones de valores para prestar dichos fondos, salvo que esté debidamente autorizada. La gran paradoja es que justamente estas empresas promovían en los hechos la inclusión de poblaciones no bancarizadas (véase Sección II de este trabajo).

²⁷ <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/CNBV-acelera-autorizaciones-de-fintech-20240811-0056.html>

Las instituciones que sí pueden hacer captación para realizar préstamos incluyen a las Instituciones de Banca Múltiple, las Instituciones de Banca de Desarrollo, las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO), las Uniones de Crédito, las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMIS), las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y las Asociaciones que capten recursos solo de sus miembros. También están exentas las instituciones de tecnología financiera y los usuarios de financiamiento colectivo, siempre que cumplan con los requisitos legales y limitados a ciertos tipos de actividades.

Así, el marco legal solo permite que las entidades autorizadas y reguladas puedan fomentar el ahorro y captar recursos del público para subsecuentemente prestar dichos recursos. Cualquier entidad, operación o actividad no prevista en la ley estaría prohibida, a menos que se obtuviera una autorización expresa de la autoridad regulatoria correspondiente.

Ante este escenario –y mientras la Ley Fintech comenzaba a tomar tracción– diversas instituciones decidieron adoptar otras figuras legales que les permitieran ampliar sus servicios financieros con flexibilidad y continuar incluyendo al mercado de la población no bancarizada.

Para poder recibir depósitos a la vista y por medios digitales, algunas instituciones optaron por convertirse en bancos para evitar cualquier complicación. Así, vimos por ejemplo la compra de licencias bancarias por parte de Credijusto quien adquirió Banco Finterra dando origen a Cobalto, o UALÁ adquiriendo ABC Capital. Ambas instituciones operan con modelos digitales innovadores.

Otras instituciones adoptaron figuras previstas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, como Nu, que para entrar al mercado mexicano, decidió comprar la SOFIPO Akala, o Klar quien compró la SOFIPO Servicios Financieros Alternativos.

Hoy, la falta de homologación de la regulación de las SOFIPO a la regulación bancaria, complica y limita la operación a estas entidades y eleva sus costos de operación. Ante la inmovilidad de las autoridades, las SOFIPO más grandes se han visto obligadas a adquirir una licencia bancaria. Por eso Nu México, Finsus (ambos SOFIPO) y Mercado Pago están ya en ese proceso, teniendo que asumir un nuevo costo de entrada al mercado financiero.

Técnicamente, las restricciones regulatorias de las SOFIPO se convirtieron en una barrera de entrada para los nuevos jugadores que son más competitivos y basan su operación en plataformas tecnológicas más eficientes que las de los bancos tradicionales. Por ello se convierten en potenciales competidores de la banca tradicional, pero se ven obligados a hacer una doble inversión para poder operar.

Es importante reconocer que, aunque poco a poco, ha habido avances regulatorios, tales como la reciente publicación de la Resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito del 11 de julio de 2024, que crea los “Agentes Digitales”, que son terceros actuando en nombre y representación de Instituciones de Banca Múltiple, a través de sus propias plataformas digitales. Una vez más, dicha resolución aplica únicamente para la Banca Múltiple, dejando fuera a otro tipo de entidades tecnológicas que pudieran ampliar rápidamente su operación hacia los sectores desatendidos de los que se ha hablado en este estudio.

3. Los sistemas de pago

Más allá de los aspectos legales pertinentes para la creación de entidades financieras digitales, los sistemas de pago han sido otro aspecto fundamental para la innovación e inclusión del país.

A) SPEI

El Banco de México ha liderado esfuerzos importantes para establecer un sistema de pagos eficiente y accesible, comenzando con el lanzamiento del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) en 2004.

Este sistema permitió las transferencias electrónicas en tiempo real entre cuentas de diferentes instituciones financieras, facilitando las transacciones, reduciendo las tarifas y, por ende, fomentando la inclusión financiera.

Para fortalecer este sistema, el Banco de México emitió la Circular 14/2017 que regula los sistemas de pagos en México y ha sido clave para la evolución de éstos.

El acceso a SPEI está permitido solo para entidades reguladas (Bancos, Casas de Bolsa y SOFIPO) y el costo de la conexión es ele-

vado, por lo que solo las grandes entidades financieras pueden hacerlo y garantizar la oferta de transferencias gratuitas a sus cuentahabientes.

Dado que no se estableció la gratuidad de este servicio surgieron entidades dedicadas estrictamente a la reventa del SPEI. Al no estar permitido el Open Banking, las Fintech y otras entidades de menor tamaño se ven obligadas a contratar dichos servicios y por ende a cobrar por cada transferencia al usuario final.

El mercado de reventa del SPEI, hoy, se encuentra concentrado en 3 entidades, siendo la más grande y con poder casi monopolístico, la IFPE Sistema de Transferencias y Pagos. Esta entidad concentra la mayor parte del mercado de reventa de SPEI (que es el utilizado por Fintech y SOFIPO) y hace que cada transferencia tenga un costo final para el usuario de entre 5 y 8 pesos. El costo resulta oneroso y por ende incentiva más el uso de efectivo.

B) CODI

El Banco de México diseñó un modelo de pagos electrónicos derivado del SPEI denominado Código Dinero (CoDi). Sin embargo, éste solo puede utilizarse si se tiene una cuenta en entidades financieras reguladas. Está diseñado para funcionar con teléfonos inteligentes con acceso a internet o a una red de WiFi, lo que impide su uso en aquellas zonas que tienen cobertura de banda 2G. Esto restringe de manera muy importante el acceso de las zonas marginadas por la falta de conexión a la red móvil. Por su diseño, no sirve para incorporar nuevos usuarios al sistema pues los obliga a tener una cuenta en un banco tradicional.

Así, la adopción de nuevas plataformas de pago, como CoDi lanzada en 2019, ha enfrentado desafíos significativos. A pesar de su potencial para facilitar transacciones instantáneas mediante dispositivos móviles y códigos QR, la adopción de CoDi ha sido limitada. El Banco de México refiere, en un estudio de impacto de CoDi, que para diciembre de 2023, apenas habían logrado cerca de 11,000 operaciones diarias, es decir, 14% de lo esperado.²⁸

²⁸ <https://www.forbes.com.mx/el-codi-ha-fracasado-como-medio-de-pago-por-la-informalidad-el-miedo-al-sat-y-la-pandemia/>

C) DIMO

En un esfuerzo adicional, en 2023, el Banco de México lanzó también el sistema de Dinero Móvil (Dimo), que también se deriva del SPEI, para facilitar las transferencias entre celulares, pero, de nuevo, funciona solo si se tiene una cuenta en una entidad financiera regulada. Los bancos se han incorporado paulatinamente a esta plataforma. Actualmente 7 bancos y una SOFIPO permiten transferencias de Dimo con un número celular. Con restricciones similares a las de CoDi, la falta de conectividad, la pobre promoción y la limitante de solo operar con el sistema financiero regulado y de impedir la entrada de instituciones no financieras, ni de agregadores financieros, restringe al número de usuarios y el acceso a la población que habita en municipios lejanos o rezagados.

A pesar de estos desafíos, la creación y fortalecimiento de una red de pagos digitales es crucial para la digitalización e inclusión financiera en México.

La robustez y familiaridad del SPEI han establecido un entorno competitivo en el que nuevos sistemas como CoDi y Dimo pueden sobresalir para ser adoptados masivamente. Para lograr una mayor inclusión financiera, es esencial que estas plataformas superen las barreras existentes —como la alta dependencia al efectivo, el miedo a la fiscalización y la falta de digitalización— y ofrezcan soluciones que se adapten a las necesidades de la población, especialmente en áreas rurales y para aquellos que dependen principalmente del efectivo.

D) OTROS ESFUERZOS

El Banco de México analiza actualmente la adopción de una moneda digital en el país. Sin embargo, dichos esfuerzos aún no han podido materializarse por diversas razones, incluyendo la falta de educación financiera, falta de puntos de acceso, de infraestructura suficiente y, de manera muy importante, pocos proveedores de servicios financieros digitales.

Por último, el Banco de México se ha unido a esfuerzos internacionales dirigidos a una futura tokenización del dinero digital mayorista. A través del proyecto Agorá, desarrollado por el Banco de Pagos Internacionales en coordinación con siete bancos centrales,

se busca trabajar con el sector privado para explorar cómo la tokenización puede mejorar el sistema monetario.

E) TERMINALES PUNTO DE VENTA

Otro ejercicio que México ha promovido es el impulso de las Terminales Punto de Venta para facilitar el uso de tarjetas de débito y crédito. En este esfuerzo, eliminó el dominio de la banca en la operación de terminales punto de venta (TPV) y se integró a los llamados agregadores para multiplicar su presencia.

Las TPV aumentaron su presencia, principalmente en zonas urbanas de más de 100,000 habitantes pero su penetración no ha sido suficiente para reducir el efectivo. Como pudo observarse en la descripción del contexto nacional, en México, en 2022, 46% de la población tenía una tarjeta de débito y 25% una tarjeta de crédito (la mayoría de tiendas departamentales). Sin embargo su uso se limita, en su mayoría y sobre todo para la población más rezagada, a la recepción de pagos y acceso al efectivo a través de cajeros automáticos. Solo 12.6% de la población tenedora de una tarjeta de débito la usa para hacer compras mayores a 500 pesos, 3.5% usa su tarjeta de crédito para tal fin y 2.8% la usa para hacer transferencias (véase supra Ilustración 7).

D. El lavado de dinero

Uno de los dilemas regulatorios más complejos tiene que ver con la prevención y sanción del uso ilícito del sistema financiero a través del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Existe una tensión entre una regulación que facilite el acceso al sistema financiero y por otro la necesidad de establecer requisitos que reduzcan la posibilidad de usar ese acceso para realizar actividades ilícitas. Esos requisitos necesariamente incrementan los costos de transacción y obligan a los usuarios a cumplir con condiciones importantes para obtener acceso a los servicios financieros.

Un elemento adicional es que las características globales de las actividades ilícitas han obligado a establecer mecanismos internacionales que generan recomendaciones que los Estados parte deben cumplir. Los dos mecanismos más importantes son el Grupo de Acción Financiera (GAFI) y Basilea. Por la importancia que tiene

esta dimensión hemos considerado pertinente dedicarle un apartado para entender la manera en que México y Brasil se han adaptado a estas condiciones.

1. GAFI

El GAFI es un organismo intergubernamental independiente que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero global contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Tanto Brasil como México son parte. Dicho grupo ha emitido 40 recomendaciones que constituyen el marco global regulatorio en la materia.

Estas recomendaciones establecen estándares y medidas que los países deben implementar para proteger la integridad del sistema financiero mediante un enfoque basado en riesgos, así como la adopción de políticas y prácticas efectivas para prevenir y combatir dichas actividades ilegales. Es importante destacar que eludir el cumplimiento de las recomendaciones o carecer de un programa para implementarlas, puede generar consecuencias importantes como restricciones o condiciones especiales para acceder al sistema financiero global.

México y Brasil han adoptado compromisos sólidos para alinearse con las recomendaciones internacionales de GAFI en materia de prevención de lavado de dinero y contra el financiamiento al terrorismo. Sin embargo existen diferencias importantes en la manera en que las han implementado.

En el caso de México, el cumplimiento de dichas recomendaciones ha sido prioritario y se ha avanzado de manera consistente y positiva. Sin embargo, su aplicación se ha concentrado principalmente en el sector bancario tradicional, dejando una laguna pendiente en materia de SOCAP, SOFIPO y otros proveedores de servicios financieros.

El compromiso de México de cumplir con la totalidad de las recomendaciones es muy importante. Por ello, es muy probable que los esquemas digitales novedosos encuentren requisitos adicionales que se deriven de la implementación de dichas recomendaciones. Esto puede afectar negativamente el proceso de inclusión financiera.

Brasil se encontraba en la lista de países grises (países con un grado de riesgo relevante).²⁹ Por ello sus autoridades se aplicaron para tipificar mejor los delitos relacionados con el financiamiento del terrorismo.

Ello permitió que en 2021 saliera de esa lista. Así, Brasil fue capaz de encontrar un balance entre el cumplimiento de las recomendaciones y el desarrollo del sector financiero.

Un ejemplo nos servirá para ilustrar esta condición. Una de las recomendaciones establece la obligación de generar procedimientos de due diligence para identificar y verificar la identidad de los clientes. Esto incluye la recolección de documentos oficiales (como identificaciones y comprobantes de domicilio).

En México, el grupo de personas de bajos ingresos o en zonas rurales no siempre cuenta con acceso a documentos oficiales o comprobantes de domicilio, lo que les impide abrir cuentas bancarias o acceder a productos financieros, a pesar de la existencia de regulación que permite el uso de requisitos simplificados (véase supra nota 21). En contraste, en Brasil se implementó un enfoque basado en el riesgo para los procedimientos de Know Your Customer, permitiendo que algunas entidades financieras, incluyendo bancos, ofrezcan cuentas simplificadas (contas simplificadas), que requieren menos documentación y permiten acceso a servicios básicos como pagos y transferencias menores, facilitando así la inclusión financiera de personas sin acceso a documentos formales.

En México, con el fin de avanzar en la materia sin arriesgar el compromiso con el GAFI, se podría considerar el concepto de una identificación única o digital como medio de identificación para satisfacer los requerimientos para un onboarding simplificado buscando que cada persona física o moral (particular MiPymes) tengan un número o código exclusivo que lo identifique de manera inequívoca dentro del sistema financiero; lo anterior sería totalmente compatible con el concepto de Open Finance del cual hemos hablado en este trabajo.³⁰

29 Estar en la lista gris del GAFI significa que el país listado tiene deficiencias en su marco regulatorio para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

30 India, a través de su sistema Aadhaar, es otro caso de éxito de integración al sector financiero de un número récord de individuos que pasó en 2011 del 35 % a 80 % en 2017 sin violentar las reglas de GAFI.

2. Basilea

Basilea es un conjunto de normas internacionales desarrolladas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea que se desarrollaron en respuesta a la crisis financiera de 2008, lo anterior buscando mejorar la gestión de riesgos, la transparencia y la divulgación de información de las instituciones bancarias. Actualmente se encuentra en su etapa III.

El enfoque regulatorio de Basilea III incluye:

- Requerimientos de capital
- Requisitos de liquidez estrictos
- Limitaciones al apalancamiento

Básicamente se requiere que los bancos utilicen métodos de evaluación de riesgo sofisticados para asignar el capital necesario frente a posibles pérdidas crediticias, lo cual puede aumentar los costos de transacción de los bancos al prestar a pequeñas empresas o personas sin historial crediticio, ya que la falta de datos incrementa el riesgo percibido.

En México esto puede desincentivar que algunos participantes otorguen líneas de crédito a personas en situación marginal o a empresas sin un historial crediticio sólido.

Aunque en su conjunto Basilea busca el fortalecimiento de la estabilidad financiera, su implementación puede tener efectos secundarios que retrasen la inclusión financiera, particularmente a través de las instituciones bancarias en países en desarrollo, porque excluyen del crédito a pequeñas y medianas empresas, así como a individuos marginados o que no cuentan con historial crediticio o con un historial crediticio limitado.

Además, incrementan los costos operativos y regulatorios derivados de la incorporación de sistemas y medidas relacionadas con las obligaciones adquiridas por dichas normas, inhibiendo a ciertos jugadores relativamente chicos o medianos o en proceso de crecimiento para participar en el mercado financiero. Por último, generan limitaciones en el desarrollo de modelos de negocios en lugares en donde no se garantice la rentabilidad deseada, como áreas rurales o alejadas.

Brasil ha demostrado la capacidad para balancear la carga regulatoria con la necesidad de fomentar la inclusión financiera a través de regulaciones que encuentran flexibilidad para la incorporación tanto de nuevos jugadores de lado de la oferta como también apoyando la inclusión de pequeñas y medianas empresas, así como individuos previamente excluidos en el sector.

Lo anterior ha sido posible a través de un enfoque regulatorio proporcional y flexible derivado de la demografía y las necesidades de ciertos grupos sociales, el fomento de la innovación tecnológica y aún más importante, a través de políticas gubernamentales de inclusión financiera, como “Bolsa Família”, que utiliza canales financieros para distribuir ayudas sociales, incentivando la apertura de cuentas bancarias entre los sectores de bajos ingresos.

En Brasil se ha promovido el uso de tecnologías alternativas para la evaluación del riesgo crediticio, a través del machine learning y big data y otros datos no tradicionales (como los pagos de servicios o datos de redes sociales) permitiendo que las entidades financieras evalúen mejor el riesgo de los clientes que no tienen historial crediticio formal.

3. Consideraciones adicionales

La Ley N° 9.613/1998 es el principal instrumento que rige la prevención del lavado de dinero en Brasil, estableciendo requisitos en términos de identificación y reporte de operaciones sospechosas y la obligación de mantener un programa de cumplimiento adecuado.

El Consejo de Control de Actividades Financieras es el órgano responsable de la regulación y supervisión de las actividades de prevención del lavado de dinero en Brasil. Supervisa a las entidades financieras, incluidas las empresas de finanzas digitales y fintech.

Brasil ha sido flexible en dar oportunidad a las empresas de finanzas digitales para innovar también en materia de cumplimiento de las medidas para prevenir el lavado del dinero a través del marco de sandboxes regulatorios que les permite experimentar con tecnologías bajo la supervisión de los reguladores con periodos y exenciones de ciertas normativas estándar.

México tiene una postura firme y un marco regulatorio robusto en cuanto a la prevención del lavado de dinero. Este marco se basa

principalmente en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, comúnmente conocida como la Ley Anti-Lavado de Dinero.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como principal regulador del sector financiero, tiene un papel fundamental en la aplicación de las medidas de prevención del lavado de dinero, desde la regulación y su supervisión, hasta la verificación del cumplimiento, aplicación de sanciones y colaboración interinstitucional. Asimismo, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es responsable de recibir, analizar y diseminar la información relacionada con operaciones financieras sospechosas.

E. Las lecciones

Como se ha descrito, Brasil ha adoptado un enfoque regulatorio flexible en torno a la innovación financiera.

El Banco Central brasileño ha sido el principal actor de las reformas por medio de la supervisión, pero más importante aún por medio del fomento a la competencia económica y la inclusión financiera.

Su estrategia ha sido apoyar la creación de marcos regulatorios que facilitan la entrada y operación de plataformas financieras innovadoras y generar un ambiente propicio para la evolución del sector y una estrategia muy agresiva de difusión de sus innovaciones.

Los ejemplos expuestos como el Open Banking y Open Finance, los sandboxes regulatorios, o, el más importante, el sistema de pagos Pix, muestran claramente el impulso y fomento a figuras novedosas que han resultado exitosas y han impreso un dinamismo notable al sector. Drex es el siguiente paso para continuar impulsando un sistema financiero moderno y a la vanguardia.

El marco regulatorio de Brasil se ha distinguido por procurar la reglamentación de los servicios primordialmente y no únicamente a las instituciones, permitiendo a las entidades evolucionar sin la necesidad de tener que convertirse en bancos o comprar otras entidades con otras licencias.

Así, el modelo de Banking as a Service ha permitido que las fintech y otras entidades ofrezcan productos financieros como cuentas bancarias, tarjetas, préstamos, y pagos digitales sin tener que ob-

tener una licencia bancaria propiamente y, así, proporcionar estos servicios a sectores necesitados.

El resultado de todo lo anterior es que Brasil tuvo un notable crecimiento de la inclusión financiera que alcanza a 84% de la población y un sistema de pagos digitales muy exitoso y de uso muy extendido aún para pequeñas transacciones.

A pesar de haber tenido, como México, un sistema financiero muy concentrado en pocas instituciones bancarias, sin alterar las ganancias y sin generar riesgo sistémico alguno, ha logrado la inclusión financiera de una gran parte de su población, y la explosión de la innovación de las plataformas tecnológicas con su respectivo valor agregado. Como resultado, han logrado mejorar la calidad de vida de la población de bajos recursos o que habita en zonas rurales aisladas y han creado mayor riqueza a lo largo y ancho de todo el país.

El éxito del sistema de pagos Pix, y su desvinculación del sistema bancario, se aprovechó para volverse el principal canal de dispersión de los programas sociales, sobre todo de CadÚnico y Bolsa Familia.

El aprovechamiento de esta red reduce los costos operativos de los programas sociales, mejora su impacto por el acceso hasta las zonas más marginadas, al tiempo que mantiene el impulso de crecimiento del exitoso sistema de pagos.

México ha tomado una ruta más conservadora en relación con la evolución del sector y su regulación. Como consecuencia, ha habido un desarrollo menos dinámico y se ha retrasado la oferta de servicios financieros innovadores.

El resultado es un sistema fundamentalmente basado en las instituciones de banca múltiple muy concentrado, con altos costos y dirigido a poblaciones de zonas urbanas y los deciles más altos de la población.

Aunque México promulgó la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera en 2018 (Ley Fintech), la implementación y adaptación a innovaciones ha tenido un enfoque centrado en la protección de la banca múltiple, la administración de riesgos y, por razones históricas, se ha enfatizado la estabilidad del sistema financiero existente.

Por otro lado, el Banco de México ha mostrado apertura para innovar y fortalecer el sistema a través del reconocimiento que hace del

sector financiero digital como catalizador de la competencia (Banco de México 2024), pero no ha impulsado con fuerza sus iniciativas ni ha logrado implantarlas con un enfoque de inclusión financiera.

Por otro lado, el sistema mexicano, a diferencia del modelo del Banco Central de Brasil, ha procurado crear complejos contrapesos a partir del involucramiento de diferentes autoridades en la regulación y supervisión del sector, incluyendo al Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Unidad de Inteligencia Financiera. Lo anterior produce un sistema normativo robusto y diverso, pero también crea una multiplicidad de actores y procesos que ralentizan las posibilidades de cambio.

Todo lo anterior explica porque los esfuerzos por aumentar la inclusión financiera han tenido resultados limitados y grandes grupos de la población han quedado marginados del sistema financiero.

México parece haber formulado su política de inclusión financiera bajo el supuesto de que la banca múltiple podría eventualmente atender a toda la población. Este enfoque ha implicado en la práctica un cierto grado de protección y generado distorsiones del mercado que ha mantenido la desigualdad de acceso a los productos del sistema financiero.

Hoy el país tiene, tal como sucedió en Brasil, la gran oportunidad de acelerar el camino para la inclusión financiera de cerca de 50 % de la población que no tiene acceso a los productos y servicios financieros. La experiencia empírica del mercado brasileño nos permite probar lo anterior.

¿Cómo impulsar la inclusión financiera en México?

A. Conclusiones

México tiene un grave rezago en materia de inclusión financiera. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (INEGI, 2021), solo 49.1% de la población de entre 18 y 70 años tiene una cuenta de ahorro formal.

La brecha de género es de casi 14 puntos porcentuales (56.4% de hombres y 42.6% de mujeres) y existen grandes diferencias regionales. Esta situación contrasta con los índices de inclusión financiera que existen en otros países de la región (ver supra Ilustración 1).

Si consideramos cualquier producto financiero (cuenta de ahorro, crédito formal, seguros o Afore) el panorama es ligeramente mejor, pues alcanza el 67.8% de la población, pero existen grandes diferencias regionales, una brecha de género de más de 10 puntos porcentuales y existe un sesgo importante entre la población que vive en localidades de más de 15,000 habitantes y los que habitan en núcleos con menos de 15,000 habitantes (74.2% para las primeras y 56.1% para las segundas).

Además, el sistema financiero atiende principalmente a la población de mayores ingresos. La CNBV en su panorama Anual 2023 (CNBV, 2023), muestra cómo la banca múltiple atiende fundamentalmente a los sectores A/B y C de la población.

Por otro lado, la actualización de la regulación digital de las SOFIPO y SOCAP se detuvo hasta 2023. Se impulsó la apertura de cuentas de bajo riesgo y a distancia (digitales), pero los requisitos y número de autorizaciones requeridas por la autoridad para estas entidades en el resto de la operación son más y están menos atendidas que las de los bancos. Las corresponsalías digitales están prohibidas todavía, obligando a estas entidades a tener solo corresponsalías de “tabique”.

De igual manera, la interoperabilidad³¹ quedó restringida para entidades reguladas y prohibida para entidades no reguladas. Por su parte, las API apenas empiezan a ser aceptadas por la CNBV y las sandboxes, incorporadas en la Ley Fintech para promover la innovación tecnológica, nunca se han utilizado.

Las plataformas tecnológicas medianas y grandes optaron por adquirir SOFIPO para hacer intermediación financiera y atender al sector popular.

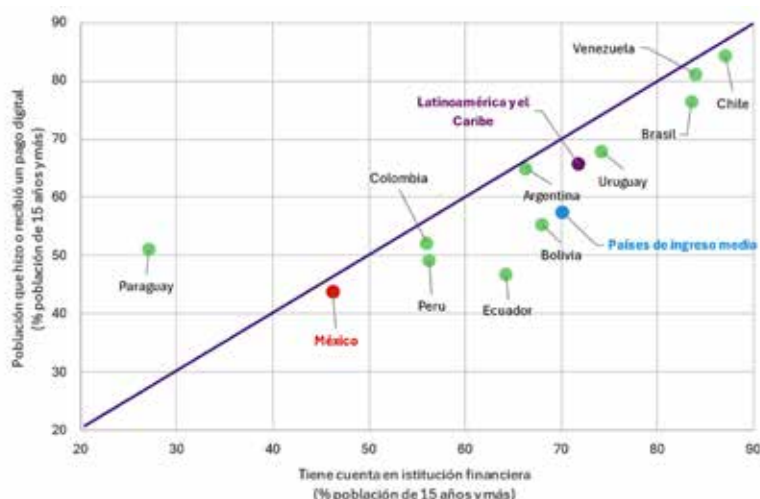
Sin embargo, a la entrada de jugadores como la brasileña Nu, la argentina UALÁ y la mexicana Klar toda innovación regulatoria para facilitar la integración y operación tecnológica se ha ralentizado. A pesar de lograr atender a su mercado objetivo, las SOFIPO requieren de una licencia de banco para operar a plenitud. Por ello, los bancos se mantienen como los principales jugadores financieros.

Por otro lado, la banca de desarrollo promueve el uso de efectivo a través de las transferencias gubernamentales y de las remesas, perdiendo con ello la oportunidad de utilizar estas transferencias para incentivar el uso de servicios financieros digitales. Al mismo tiempo, el acceso a los sistemas de pago electrónico y los modelos de dinero móvil solo pueden hacerse a través de cuentas en bancos ya establecidos. Así, tenemos un marco regulatorio y una política general que³² inhibe la innovación y ralentiza la inclusión financiera.

31 La interoperabilidad es lo que facilita que los pagos se realicen independientemente del proveedor del servicio, lo que aumenta la eficiencia y sencillez para el cliente.

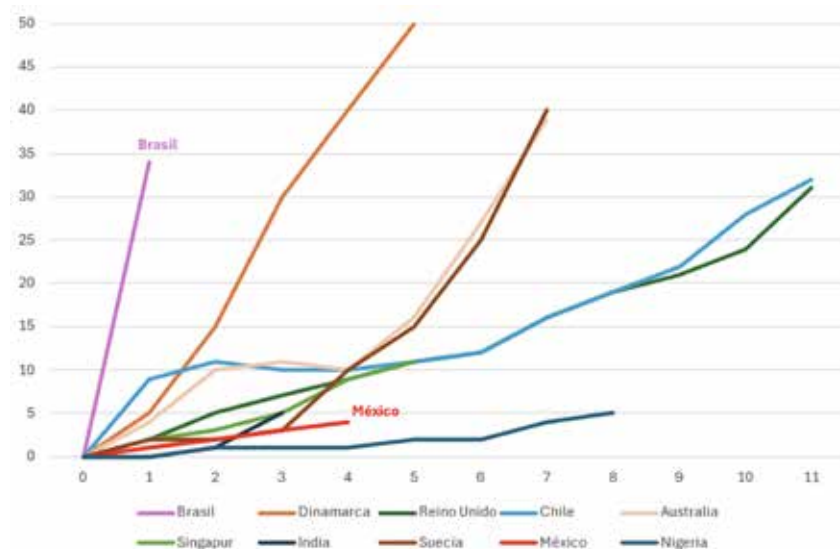
32 <https://mexicoexponencial.mx/barreras-a-la-entrada-las-plataformas-financieras-digitales-en-mexico/>

Ilustración 32: Inclusión financiera: Bancarización y uso de pagos digitales



En el caso brasileño, sucedió lo contrario. En vez de crear barreras de entrada para los nuevos actores del sistema financiero, el Banco Central de Brasil ha logrado un modelo de regulación proporcional para promover el acceso de nuevos jugadores. Como resultado, Brasil se convirtió en el país con la curva de adopción de transferencia de pagos electrónicos más acelerada del mundo (Ilustración 33).

Ilustración 33: Transferencias per cápita de los principales sistemas de pago rápido



Fuente: Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements, BIS).

B. Recomendaciones

1. Generales

La regulación del sistema financiero implica lograr un delicado equilibrio entre diversos valores que no siempre están alineados.

Así, por ejemplo, en ocasiones la prudencia para asegurar los intereses de los usuarios entra en conflicto con la innovación; el énfasis en asegurar la estabilidad del sistema puede limitar o dificultar la entrada de nuevos actores que inyecten competencia al sector al ofrecer nuevos productos y servicios; los rápidos desarrollos tecnológicos con frecuencia rebasan las capacidades de los reguladores para asegurar una adecuada supervisión. Así las cosas, el sistema mexicano atraviesa por diferentes tensiones que no permiten una solución fácil.

Ahora bien, a lo largo de este estudio hemos mostrado las enormes ventajas que trae la inclusión financiera, tanto para las personas en lo individual como para el bienestar general del país. Hemos mostrado también que el sistema actual, además de concentrarse en unas pocas instituciones, atiende principalmente a los sectores más favorecidos excluyendo a los grupos más vulnerables, entre ellos, las mujeres, los jóvenes o los habitantes de pequeñas localidades con rezagos. También hemos mostrado que, aunque la regulación no tiene como objetivo primordial la inclusión financiera, es un propósito de política pública que no ha logrado incidir en las decisiones de los reguladores.

Por lo anterior, nuestra principal recomendación es que, con la participación de todos los agentes relevantes (reguladores, promotores de inversión, secretarías de Economía, Hacienda y Bienestar, bancos tradicionales y nuevas instituciones del sistema, academia, sociedad civil, instituciones internacionales) se genere una política pública de alto impacto y prioridad para incrementar la inclusión financiera en el país. Sabemos que ya se ha hecho este ejercicio. Se trata ahora de ponerlo como una prioridad por dos razones principales. Primero, porque las innovaciones tecnológicas y los agentes capaces de traducirlos en nuevos productos y servicios financieros robustos ya existen y están comenzando a operar en el mercado mexicano. Segundo, porque la llegada de un nuevo gobierno que

busca generar una prosperidad compartida permite generar acciones concertadas y una combinación de herramientas que puedan lograr en el corto plazo niveles de inclusión financiera mayores a 85% de la población, en especial aquella que ha sido tradicionalmente excluida del sistema financiero.

En esta dirección, creemos posible que mediante una interpretación sistemática de la regulación existente, y sin incurrir en riesgos inapropiados, es posible facilitar la entrada de nuevos actores que, con base en el uso intensivo de tecnología, faciliten el acceso de millones de mexicanos a bajo costo a los servicios y productos financieros, y con ello modifique la tendencia de crecimiento muy lento de la inclusión financiera que observamos desde hace varios años. Los beneficios agregados de este enfoque rebasan con mucho los costos de no adoptarlo.

Para hacer que la regulación mexicana funcione como catalizador de innovación e inclusión, es necesario permitir un régimen en el cual las entidades reguladas puedan ampliar sus servicios. Esto podría incluir la creación de nuevas categorías dentro de la Ley Fintech, que permitan a las entidades financieras digitales escalar sus operaciones sin tener que recurrir a estructuras regulatorias más tradicionales.

Asimismo, derivado de la Ley Fintech se incluyó la creación del Grupo de Innovación Financiera, con el objetivo de fomentar y desarrollar la innovación, la sostenibilidad, la inclusión y la educación dentro del ecosistema de los servicios financieros digitales; sin embargo, no ha tenido aún un gran efecto. Sería muy importante que dicho grupo empiece a traccionar con más velocidad, sobre todo ante los avances tecnológicos que han existido desde la publicación de la Ley Fintech en 2018 y hasta ahora.

Por otro lado, el despliegue de la política social parece estar divorciado de la inclusión financiera. Aquí hay una enorme ventana de oportunidad para que, mediante una adecuada educación financiera, se fomente la inclusión y el uso de tecnologías digitales.

Esto tiene que ir de la mano de un incremento de la conectividad y del desarrollo de instrumentos financieros digitales capaces de correr sobre dispositivos relativamente sencillos y de bajo costo, de preferencia sobre la red 2G.

En cuanto a las autoridades, deben invertir recursos suficientes en su propio capital humano y tecnológico para comprender, fomentar y supervisar adecuadamente a las nuevas plataformas financieras que cuentan con los medios para atender a la población más alejada. Son estas las candidatas naturales para subsanar los retrasos en materia de inclusión financiera.

Por otro lado, ni la banca de desarrollo, ni las entidades que atienden al sector social, ni la narrativa gubernamental promueven la sustitución del efectivo por los medios digitales.

Las autoridades de estos rubros fomentan el uso de efectivo a través del diseño e implementación de sus programas de transferencias de dinero y al facilitar la recepción de remesas en efectivo. Esto puede y debe cambiar en beneficio de los usuarios y del sistema general.

Otro aspecto importante es que, sin dejar de cumplir con la regulación para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, es posible aplicarlas sin entorpecer a la inclusión financiera. El caso de Brasil deja lecciones importantes en esta materia.

Finalmente, el nuevo gobierno tiene una oportunidad enorme para generar una política de inclusión digital que incluya también a la inclusión financiera. Así, la identidad digital puede servir de base para facilitar el uso de medios digitales de pago y aún la tenencia de cuentas de ahorro, que permitiría, como en el caso de Brasil un crecimiento exponencial de la inclusión financiera en el país.

2. Específicas

Adicionalmente y dadas las similitudes demográficas y de mercado con el mercado brasileño, sería interesante explorar las siguientes alternativas buscando una mayor inclusión financiera, mayor competencia y un régimen flexible que permita el desarrollo continuo del sector:

- 1. Crear un marco regulatorio específico para BaaS**, regularizando y permitiendo a empresas financieras digitales y otras empresas no bancarias ofrecer determinados servicios financieros sin necesidad de migrar a otras licencias, lo anterior bajo un esque-

ma de administración de riesgos y supervisión adecuado enfocado al producto y al servicio.

2. Materializar Open Banking a través de la emisión de disposiciones secundarias que permitan el flujo de información financiera del usuario con el fin de mejorar los productos y servicios a los que puede tener acceso.

3. Convertir el sandbox regulatorio en una realidad, al tener un marco regulatorio flexible y eliminar ciertas limitaciones en número de transacciones y clientes.

4. Incentivar la interoperabilidad y eficiencia en pagos digitales, facilitando regulaciones que promuevan la adopción de pagos instantáneos y simplifiquen el proceso de transferencias digitales entre diferentes plataformas.

5. Flexibilizar los requisitos para apertura de cuentas por vía digital Permitiendo métodos de identificación alternativos o simplificados, para facilitar la inclusión financiera.

6. Dispersión de programas sociales a través de modelos 100% digitales, acelerando la adopción de herramientas financieras.³³

7. Flexibilidad regulatoria en torno a la incorporación de tecnología en materia de gestión de riesgos, almacenamiento y manejo de datos, uso de inteligencia artificial y machine learning.

8. Apertura regulatoria al *Fintech as a Service* generando una práctica virtuosa en el sector financiero en donde convivan de manera eficiente e integrada tanto modelos financieros novedosos y digitales, con modelos incumbentes.

³³ Según la ENDUTIH 2022, 93.1 millones de personas utiliza internet. Y según Statista al 2022, más del 79% de la población mexicana mayor a seis años son usuarios de un teléfono celular o smartphone

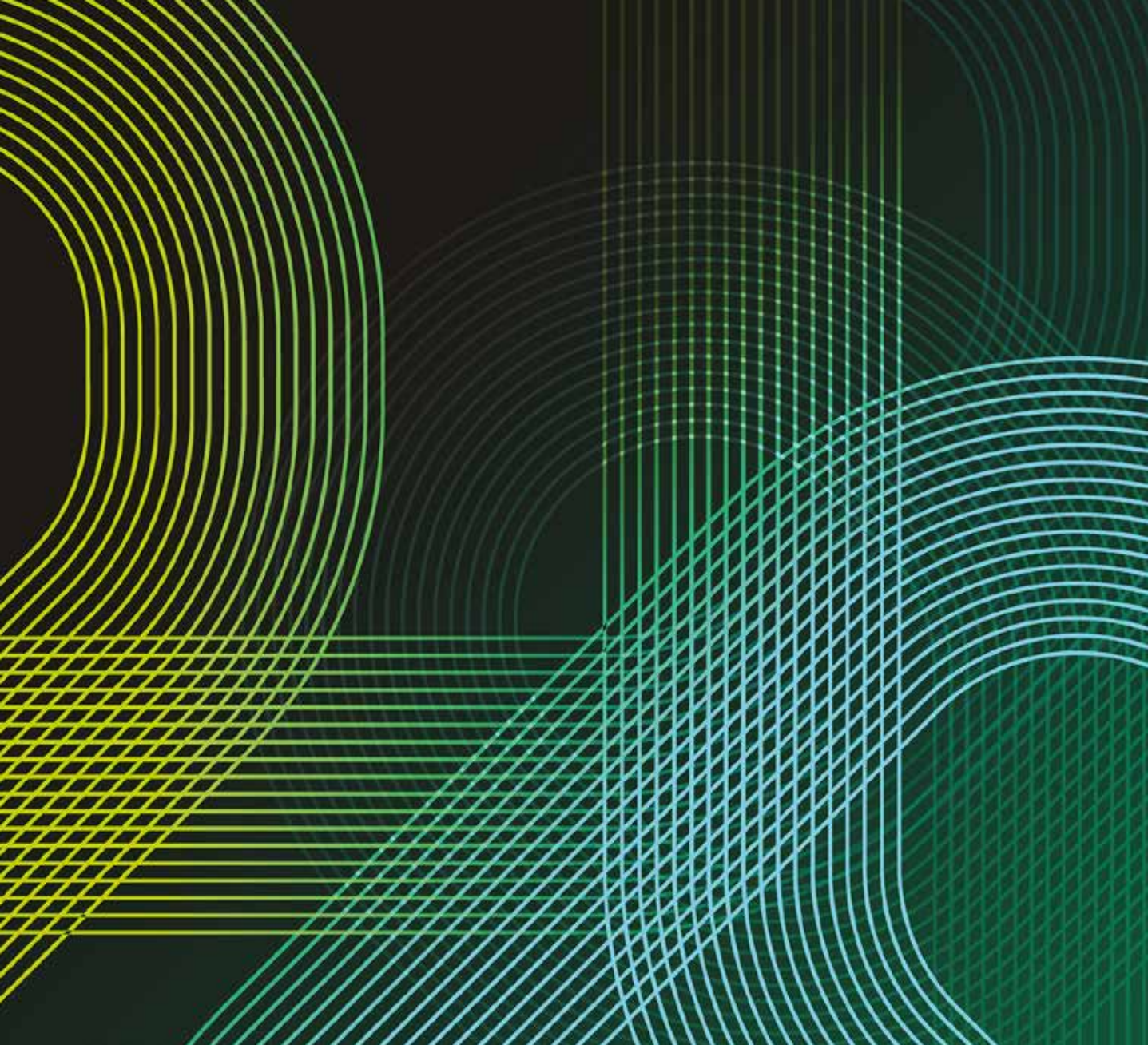
Referencias

- Alexander Elbittar y Elisa V. Mariscal. “Barreras a la entrada. Las plataformas financieras digitales en México”, en México Exponencial <https://mexicoexponencial.mx/barreras-a-la-entrada-las-plataformas-financieras-digitales-en-mexico/>
- Apolitical Blog, “Brasil aumenta la inclusión financiera con cuentas bancarias solo digitales”, 7 de junio 2017 <https://apolitical.co/solution-articles/es/brasil-aumenta-la-inclusion-financiera-de-las-cuentas-bancarias-digitales>
- Banco Central Do Brasil, Resolución 4.480 de 25 de abril 2016 en https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50185/Res_4480_v1_O.pdf
- Banco Central Do Brasil 2024. Pix en https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/Pix_en
- Banco Mundial. 2022. *The Global Findex Database 2021. Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of Covid-19*, Washington DC, The World Bank Group, en <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>.
- Banco Mundial. 2024. *Expandiendo la inclusión financiera de las Mujeres en México. Lineamientos para la adopción de una perspectiva de género en las instituciones del sector financiero*. Washington, SHCP, Bancop Mundial, FD, CIIGEF.
- Banco de México. 2018. *¿Qué es y cómo funciona el SPEI?*. México, Banco de México, en <https://www.banxico.org.mx/spei/d/%7B44351472-054C-58EB-611D-153B1029C2A8%7D.pdf>
- Banco de México. 2024. *Reporte de estabilidad financiera*, México, Banco de México, en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7B6E48E53C-CE3E-9D3E-2D0D-A092213E8205%7D.pdf>
- Bazarbash, M. 2019. *Fintech in financial inclusion: machine learning applications in assessing credit risk*, Washington, International Monetary Fund.
- Brummer, C., y Yadav, Y. 2018. “Fintech and the Innovation Trilemma” en Georgetown Law Technology Review, 23, 295
- Carbó Valverde, S., y Rodríguez Fernández, F. 2020. *Financial Digitalization: Banks, Fintech, Bigtech, and Consumers*, Banco de España Working Papers.

- Carreón Rodríguez, V.G. y Guajardo Mendoza, M.A. 2024a. “Capítulo I. Desigualdad de género en el acceso al ahorro en México”, en Carreón Rodríguez, de León Calderón y Guajardo Mendoza, eds. *El futuro de la finanzas digitales en México*. México Exponencial y Buenas Prácticas.
- Carreón Rodríguez, V.G. y Guajardo Mendoza, M.A. 2024b. “Capítulo II. Desigualdad en el acceso al crédito en localidades pequeñas” en Carreón Rodríguez, de León Calderón y Guajardo Mendoza, eds. *El futuro de la finanzas digitales en México*. México Exponencial y Buenas Prácticas.
- Carreón Rodríguez, V.G. y Guajardo Mendoza, M.A. 2024c. “Capítulo VI. Las plataformas financieras digitales, alternativa para impulsar la inclusión financiera” en Carreón Rodríguez, de León Calderón y Guajardo Mendoza, eds. *El futuro de la finanzas digitales en México*. México Exponencial y Buenas Prácticas.
- CNBV, Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 2022. Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENF) 2021: Reporte de resultados, México, CNBV, en https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusi%C3%B3n/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf
- CNBV, Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 2023. Panorama Anual de inclusión financiera 2023 en https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusi%C3%B3n/Financiera/Panorama_2023.pdf
- Comité de Educación Financiera. s/f. Estrategia Nacional de Educación Financiera, México, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/254432/Estrategia_Nacional_de_Educaci_n_Financiera.pdf
- CONDUSEF, Comisión Nacional Para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, “Financiera para el Bienestar antes Telecom y el envío de las remesas” <https://revista.condusef.gob.mx/2024/04/financiera-para-el-bienestar-antes-telecom-y-el-envio-de-las-remesas/>
- David Vélez, Nubank, Portal FinDev, para Reunión Anual del World Economic Forum, Mayo 24, 2022. <https://www.findevgateway.org/es/blog/2022/05/los-brasilenos-est%C3%A1n-adaptando-los-pagos-digitales-un-ritmo-unico-que-podemos-aprender>

- Del Ángel, Gustavo, Enrique Díaz Infante y Felipe A. Pérez Sosa. 2023. *Un sistema financiero para la movilidad Social*, México, Centro de Estudios Espinoza Yglesias y Tecnológico de Monterrey, en <https://ceey.org.mx/sistema-financiero-para-la-movilidad-social/>
- Di Pierro, M. 2017. “What is the blockchain?” *Computing in Science and Engineering*, 19(5), 92-95.
- Dillon, T., Whu, C. y Chang, E. 2010. “Cloud computing: issues and challenges” en 2010 24th IEEE international conference on advanced information networking and applications. IEEE, 27-33.
- Enrique Díaz-Infante Chapa y Edgar Pérez Medina. 2023. *La importancia de la inclusión financiera*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, publicado en Nexos Julio de 2023. <https://www.nexos.com.mx/?p=73813>
- Economist Impact. “Repensando el Microscopio global para la inclusión financiera: reporte de hallazgos claves 2021”, diciembre 2021 <http://dx.doi.org/10.18235/0003957>
- Gutierrez, Fernando. 2023. “Autorizaciones entre bancos digitales y fintech, una diferencia de 277 días”. *El Economista*, 19 de julio 2023 <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Autorizaciones-entre-bancos-digitales-y-fintech-una-diferencia-de-277-dias-20230719-0033.html>
- Hernández, Enrique. 2024. “Por estas Razones el CoDi ha fracasado como medio de pago según estudio de Banco de México”, *Forbes México*, mayo 22, 2024. <https://www.forbes.com.mx/el-codi-ha-fracasado-como-medio-de-pago-por-la-informalidad-el-miedo-al-sat-y-la-pandemia/>
- IMCO/USAID 2016. *Reducción de uso de efectivo e inclusión financiera*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/2016-Reduccion_uso_efectivo-Documento_completo.pdf
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2021. Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) en <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2021/>
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2023. Encuesta Nacional sobre Salud Financiera (ENSAFI) <https://www.inegi.org.mx/programas/ensafi/2023/>

- Kyle Navis, Anit Mukherjee, Alan Gelb, Jorge Andrés Castañeda, Ivania Mazari, and Luis Mauricio Torres. 2020. *"The Puzzle of Financial Inclusion in Mexico: A Closeable Gap?"*, Center For Global Development, enero 2020 <https://www.cgdev.org/sites/default/files/puzzle-financial-inclusion-mexico-closeable-gap.pdf>
- Mark Suzman y Amitabh Kant, G20 Brasil. 2024. *"Brasil puede aprovechar su posición para ayudar a resolver el reto mundial de la inclusión financiera"*, 2 de enero 2024. <https://www.g20.org/es/noticias/brasil-puede-aprovechar-su-posicion-para-ayudar-a-resolver-el-reto-mundial-de-la-inclusion-financiera>
- México ¿Cómo Vamos?. 2023. ENIGH 2022, *¿Cómo vamos con los ingresos y gastos de los hogares?* México, en <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2023/07/enigh-2022-como-vamos-con-los-ingresos-y-gastos-de-los-hogares/>
- Moloney, Niamh. 2010. *"Financial Services and Markets"* en Baldwin, Cage y Lodge, The Oxford Handbook of Regulation. Oxford, Oxford University Press.
- Portal FinDev, *Inclusión financiera para el desarrollo. Inclusión financiera en Brasil*, <https://www.findevgateway.org/es/pais/inclusion-financiera-en-brasil>
- Reporte de Sistema de Pagos en Latinoamérica, como resultado de la XL Reunión de presidentes de bancos centrales de América del Sur. <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/RPBCAS/comunicados/RSPS-20231204.pdf>
- Salazar, J. y Silvestre, S. 2016. *"Internet de las cosas"*. Techpedia.
- SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV. 2020. Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF). México, SH-CP-CNBV, en https://assets.ctfassets.net/1noli9bpiikh/3FUAJEceyCe5zXfUS4NhLw/ecc35074ca6609a29487c16dfdbf9100/PNIF_2020_2024_VF.PDF
- Vives, X. 2019. *"Digital disruption in banking"*, Annual Review of Financial Economics, 11, 243-272.
- Zmitrowics Stanislaw, *Will Brazil Go Digital*, Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre, CGAP, Febrero 2017. <https://www.cgap.org/blog/will-brazil-go-digital>



Hacia una política pública para la inclusión financiera

Oportunidades y retos para México



SIGLOXXII
DERECHO Y TECNOLOGÍA



NOVIEMBRE 2024