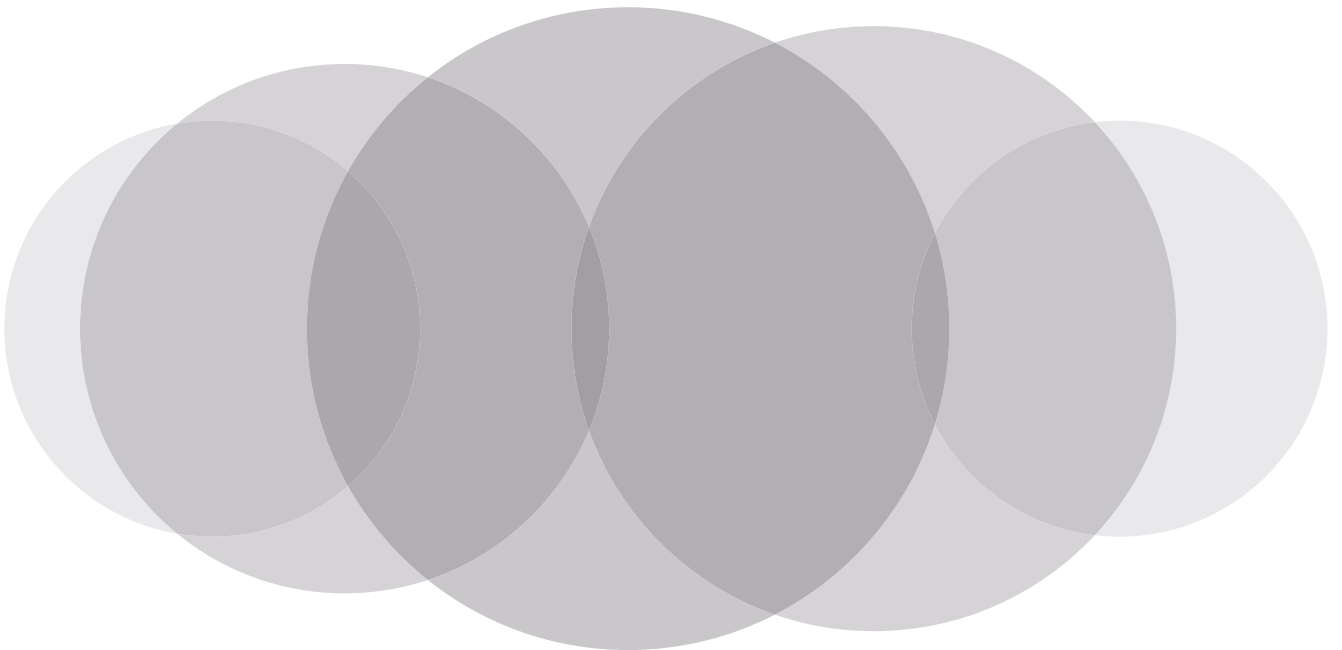


Estudio de caso

## Medición de la inclusión financiera en México

El planteamiento de la CNBV sobre  
la obtención de mejores datos para  
la elaboración de mejores políticas



### Acerca de este estudio de caso

Este caso captura las experiencias vividas y los desafíos actuales que enfrentan Raúl Hernández-Coss, Líder en Políticas de Inclusión Financiera de la AFI, y su equipo de la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros de la CNBV de México. Los Líderes en Políticas de Inclusión Financiera de la AFI son prominentes formuladores de políticas que han hecho importantes contribuciones a las políticas relacionadas con el incremento del acceso a los servicios financieros para la población no bancarizada en sus respectivos países. A través de sus estudios de caso, los líderes en políticas de inclusión financiera de la AFI relatan de viva voz sus historias, a fin de que los formuladores de políticas de otros países en desarrollo puedan beneficiarse de su experiencia e innovaciones.

© 2011 (Febrero), Alliance for Financial Inclusion

**Agradecimientos:** El presente caso de estudio fue elaborado en estrecha colaboración con la CNBV de México por *Bankable Frontier Associates*, en nombre de la Alianza para la Inclusión Financiera. Agradecemos a Raúl Hernández-Coss, Líder en Políticas de Inclusión Financiera de la AFI, y a su equipo de la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros su continuo apoyo y buena disposición para compartir sus experiencias con la red de la Alianza.

# Resumen

## El planteamiento de la CNBV sobre la obtención de mejores datos para la elaboración de mejores políticas

En 2008, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV) modificó su plan estratégico para incluir la inclusión financiera en sus objetivos. Su nueva Unidad para el Acceso a Servicios Financieros se concentró inicialmente en definir y medir la inclusión financiera de un modo práctico. Posteriormente, después de llevar a cabo un análisis de brecha preliminar, la Unidad analizó datos existentes de instituciones financieras reguladas y publicó dos reportes notables sobre la situación de la inclusión financiera en México. Dichos reportes, publicados en 2010, han sido ampliamente leídos y citados en México, y ya han ayudado a esclarecer las estrategias de los bancos nacionales e informar sobre las decisiones de distribución de algunos grupos del sector privado. La CNBV aún se encuentra en una etapa relativamente temprana en la puesta en marcha de mediciones de inclusión financiera integrales y precisas, pero los resultados hasta la fecha han sido prometedores.

El presente estudio de caso invita a los lectores a reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

- ¿Tiene sentido priorizar la recogida de datos en inclusión financiera cuando la promoción de esta última se encuentra en una etapa temprana?
- ¿Cuál es el papel de los entes reguladores financieros en la medición de la inclusión financiera?
- ¿En qué medida pueden utilizarse los datos existentes?
- ¿Cuáles son los mejores incentivos para que las instituciones financieras reporten datos de inclusión financiera precisos?

## Cronología de sucesos

<b>2007</b>	
Julio	Guillermo Babatz fue designado Presidente de la CNBV
<b>2008</b>	
Agosto	La CNBV adopta un plan estratégico más amplio. Hernández-Coss fue contratado como Director-General de la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros de la CNBV.
<b>2009</b>	
Abril	1er Proyecto: Se concluyó el mapeo de los actores clave
Mayo	Hernández-Coss contrató al equipo de la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros de la CNBV
Junio	La CNBV se unió al Comité Directivo de la AFI
Septiembre	2do Proyecto: Se concluyó el análisis de brecha
Diciembre	3er Proyecto: Se recopilaron los datos y se definieron los indicadores
<b>2010</b>	
Marzo	Se publicó el Reporte de Inclusión Financiera #1
Junio	La CNBV se convirtió en miembro fundador del Grupo de Trabajo para la Medición de la Inclusión Financiera de la AFI
Septiembre	Se publicó el Reporte de Inclusión Financiera #2

# Introducción

Raúl Hernández-Coss, Director General de la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros de la CNBV, iba a asistir a una reunión de compañeros reguladores interesados en medir la inclusión financiera. Aun cuando su Unidad estaba muy ocupada en México, accedió a compartir el planteamiento de la CNBV respecto a la medición de la inclusión financiera en una reunión del Grupo de Trabajo para la Medición de la Inclusión Financiera, mismo que se creó para apoyar y promover las buenas prácticas de medición entre los miembros reguladores de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés).

Al observar los avances de la CNBV durante los tres años desde que adoptó la inclusión financiera como objetivo, Hernández-Coss consideró que dicho progreso había excedido sus expectativas. La Unidad para el Acceso a Servicios Financieros había desarrollado indicadores base, publicado dos reportes de inclusión financiera que atrajeron notablemente la atención de los medios de comunicación, y había comenzado a institucionalizar una cultura de presentación de reportes de datos más precisos por parte de las instituciones financieras. Hay indicios de que las bases de datos de acceso de la CNBV comenzaron a influir en las soluciones comerciales y políticas que lograron alcanzar no sólo “a aquéllos que están marginados del sector financiero, sino también a aquéllos que ya son parte del mismo y que todavía no saben cómo beneficiarse del potencial que les ofrecen los productos y servicios”.<sup>1</sup>

La inclusión financiera era ahora un objetivo de desarrollo más tangible para los formuladores de políticas financieras en México. Considerando que las políticas anteriores relacionadas con el acceso a servicios financieros a menudo se habían formulado sobre una falta de datos que las apoyaran, ahora la CNBV contaba con datos de mejor calidad en su paquete de formulación de políticas para apoyar la toma de decisiones.

Después de su planteamiento inicial de recopilación de datos disponibles, ahora la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros intentaba utilizar dichos datos en mayor medida: “Desde su inicio, el 75% del trabajo de la Unidad se ha dedicado a la medición. Ahora que ya hemos establecido nuestros indicadores por el lado de la oferta, podemos ir más allá en el uso de los servicios financieros y la promoción de modelos de negocios que funcionen mejor para atraer a más personas al sistema financiero”.<sup>ii</sup> Estos indicadores iniciales de acceso y uso confirmaron que México se ubicaba por debajo de sus pares. Sin embargo, la inclusión financiera se percibía como un problema general arraigado, que también requeriría de una gama de propuestas políticas continuas, apoyadas por un conjunto de datos más amplio y más profundo a fin de monitorear el progreso con el tiempo.

# Creación de la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros

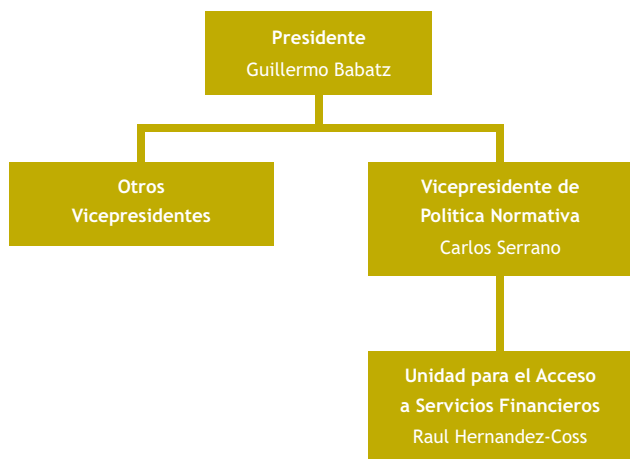
El nuevo planteamiento sobre inclusión financiera de la CNBV comenzó con el nombramiento de Guillermo Babatz como su Presidente en 2007. Dentro de sus primeras actividades, Babatz llevó a cabo una revisión estratégica del plan institucional de la CNBV. El resultado fue una resolución adoptada por el gobierno mexicano para ampliar la misión de la CNBV, a fin de promover “un sistema bancario sólido e incluyente”<sup>iii</sup>, como elemento esencial de un sector financiero y una economía sostenibles. Ahora el papel de los reguladores iría más allá del desempeño de tareas tradicionales de regulación y supervisión, a la promoción del acceso a servicios financieros.

Una nueva estructura en la organización reflejaba el plan de renovación. Mientras que una división de la CNBV se enfocaría principalmente en la supervisión, la otra se concentraría en la regulación y la formulación de políticas. Por debajo del Vicepresidente de esa división, la CNBV estableció una pequeña Unidad para el Acceso a Servicios Financieros, dedicada únicamente a dicho acceso en México (véase el Anexo 1).<sup>1</sup> La Unidad contaba con tres cargos técnicos y dos cargos administrativos, dirigidos por un Director General.<sup>2</sup> Hernández-Coss fue contratado para ocupar dicho cargo e inició sus labores en agosto de 2008.

En términos de personal y presupuesto, la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros ocupaba una pequeña fracción: 0.069 por ciento de todos los recursos de la CNBV. Sin embargo, el hecho de que la Unidad tuviera su propio presupuesto fue un gran avance: “Nos permitió dedicar toda nuestra energía a centrarnos en objetivos en la formulación de políticas y en la nueva misión de promoción del acceso financiero que, de otra manera, se podrían haber visto comprometidos en medio de la oposición futura”.<sup>iv</sup> Debido a que ahora la inclusión financiera estaba dentro del plan central de la CNBV, otros departamentos y áreas de la CNBV también se vieron envueltas: mediante un cálculo interno, aproximadamente 10% de los recursos totales de la CNBV se emplearon en asuntos relacionados con la inclusión durante 2010.

<sup>1</sup> Otros países que cuentan con unidades oficiales dedicadas únicamente a promover el acceso a servicios financieros incluyen Brasil, las Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos. Algunas pertenecen al Banco Central, otras a un organismo de supervisión (como la CNBV en México), y otras más al Ministerio o Secretaría de Finanzas.

<sup>2</sup> La CNBV cuenta con 1,252 empleados en total.



### ¿Por qué medir la inclusión financiera?

Antes de que la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros comenzara a trabajar, los servicios financieros en México no se habían sometido a una medición exhaustiva. “Nadie sabía si la población estaba recibiendo la provisión de servicios suficiente. El desglose de los servicios financieros no se había evaluado al detalle”.<sup>v</sup> Diversos bancos de desarrollo del Estado habían llevado a cabo encuestas entre sus clientes, e inclusive se dirigieron a poblaciones tales como habitantes rurales, pero la información relacionada con la inclusión era obsoleta, estaba fragmentada y su calidad era variable. Como resultado, fue difícil crear medidas de formulación de políticas centradas y basadas en las pruebas, cuando las dimensiones del problema eran inciertas. También resultó difícil medir el progreso con el tiempo cuando no se contaba con puntos de referencia claros y creíbles, mismos que la CNBV necesitaba a fin de lograr un argumento sólido para poder obtener más recursos públicos que apoyaran la inclusión financiera. Como una institución que valoraba un planteamiento basado en las pruebas para la toma de decisiones, la CNBV rápidamente comprendió que la falta de datos representaba tanto una posible amenaza como una oportunidad: una amenaza, debido a que la ambigüedad del debate sobre inclusión financiera dificultaría la adopción de medidas significativas para poner en marcha su nueva consigna; una oportunidad, debido a que la CNBV podría adquirir un rol mayor como recolector confiable de datos de parte de las instituciones financieras reguladas, así como su capacidad para recopilar y analizar dichos datos. Por tales motivos, la primera prioridad de la Unidad fue mejorar la medición del estado de la inclusión financiera.

## Priorización de las necesidades de datos

Pero, ¿por dónde empezar? Después de reunirse con participantes de todo el sector financiero, la Unidad, con el apoyo de la AFI, llevó a cabo un análisis de brecha formal para determinar los datos faltantes a partir de las encuestas y reportes públicos disponibles. Los datos existentes se dividieron en categorías (Anexo 2) y se compararon con las necesidades de la CNBV, diferenciando los requisitos básicos para la medición del acceso y uso de los servicios financieros, los puntos de referencia internacionales y una lista más extensa de datos ideales que fueran potencialmente más útiles. El análisis incluyó diversas etapas importantes.

La primera fue definir el término *inclusión financiera*. Para la CNBV, dicho término tenía múltiples dimensiones, no solamente la dimensión del acceso que se mide convencionalmente en términos de proximidad geográfica a la infraestructura de los servicios financieros, tales como sucursales, cajeros automáticos y terminales punto de venta, sino otras dimensiones, como la forma en que se utilizan los servicios financieros, los obstáculos para adoptar y utilizar dichos servicios y el impacto de dichos servicios en las familias. Cada dimensión sucesiva introdujo otro estrato de complejidad en términos de la medición.

### Anexo 2: Categorías de datos en el análisis de brecha

- Proximidad a la infraestructura financiera  
*Sucursales, cajeros automáticos, terminales punto de venta (TPV)*
- Uso de servicios financieros  
*Patrones de uso del ahorro, crédito, pagos, seguros, pensiones, valores*
- Características y calidad de los productos  
*Formalidad y costos totales de operación*
- Motivaciones para su uso  
*Motivos para usarse e impacto percibido*
- Capacidad familiar  
*Capacidad para pagar en base al ingreso, gastos y activos*
- Educación financiera  
*Conocimiento, percepciones, preferencia de riesgo*

En segundo lugar, la CNBV comprendió que un mayor detalle haría que los datos fueran más útiles para los proveedores de servicios financieros. En su calidad de organismo de supervisión, la CNBV por lo general recolectaba y analizaba datos de instituciones financieras debido a su carácter fiscalizador, pero la Unidad necesitaba un panorama geográfico de los servicios financieros del país “con un acercamiento” a un nivel desagregado. Como lo señala Hernández-Coss, “Los indicadores nacionales pueden ser engañosos. Los datos deberían presentarse a nivel estatal o, idealmente, a nivel municipal”.<sup>3,vi</sup> Hernández-Coss prevé que algún día pueda mapearse toda la infraestructura financiera mediante coordenadas del GPS, para después superponer datos demográficos y de población para revelar las brechas existentes en la distribución de servicios financieros.

En tercer lugar, resultó evidente que la CNBV tendría que combinar datos por el lado de la oferta con datos por el lado de la demanda si se iba a crear un panorama completo de la inclusión financiera en México. Sin embargo, los datos por el lado de la demanda de servicios financieros fueron limitados. Los datos existentes sobre el uso de servicios financieros por parte de las familias se obtuvieron a partir de diversas encuestas que llevaron a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, investigadores académicos y bancos. Cada una de las encuestas varió en cuanto a su metodología, alcance geográfico, accesibilidad por parte del público y relevancia para la medición de una amplia inclusión financiera. Debido a que resultó imposible comparar y agregar dichos conjuntos de datos, la CNBV concluyó que tendría que iniciar una encuesta nacional por el lado de la demanda, dedicada únicamente a la inclusión financiera. No obstante, debido a la falta de experiencia en la organización y manejo de una encuesta nacional, y poniendo en duda el valor de desarrollar dicha capacidad por sí misma, la CNBV puso al INEGI en la mira como su posible socio, ya que éste ya había recolectado una amplia gama de datos de familias, que resultaban relevantes para la inclusión financiera en las encuestas nacionales.

Ni el INEGI ni la CNBV contaban con el presupuesto necesario para una encuesta a gran escala. Una encuesta representativa a nivel nacional en México significaría entrevistar a cuando menos 7,000 entrevistados y los gastos podrían fácilmente exceder un millón de dólares. La misma barrera de financiamiento se había encontrado de diversos países de África y Asia, donde los patrocinadores han cubierto en última instancia el costo de la encuesta nacional. En algunos casos, una parte independiente confiable ha llevado a cabo una encuesta nacional, compartiendo los costos con las instituciones financieras que se benefician de los datos.<sup>4</sup> Esta propuesta no se consideró inmediatamente posible en México; por lo tanto, Hernández-Coss comenzó a recaudar fondos de otras partes del gobierno y de patrocinadores internacionales interesados en apoyar a los entes reguladores de los servicios financieros en dicha área.

La Unidad no podía permitirse esperar los tres años que le hubiera tomado obtener los resultados de una nueva encuesta nacional; para entonces, los datos hubieran sido irrelevantes para las discusiones de políticas en curso. En cambio, la Unidad optó por evaluar cuidadosamente los datos que la CNBV ya había recolectado de los bancos, y determinar, como punto de partida, si era o no necesario solicitar a los bancos que reportaran datos adicionales. En su carácter de ente regulador, la CNBV tenía la facultad de solicitar a las instituciones reguladas que reportaran datos, pero actuó con cautela antes de imponer los costos que esto representaba al sector financiero sin antes contar con un buen motivo. Sin embargo, después de que la Unidad analizó los datos a mayor detalle, comprendió que, durante varios años, los bancos habían estado reportando a la CNBV datos valiosos a un nivel desagregado: el número de sucursales por municipio. La CNBV no había verificado ni utilizado esos datos para efectos de la inclusión financiera, y se pensó que éstos tendrían incongruencias, pero brindaron un punto de inicio útil para el estudio. Ahora la Unidad contaba con suficientes información por el lado de la oferta para comenzar y no era necesario aumentar los requisitos de presentación de reportes por parte de los bancos.

La CNBV ocupó el 2009 para definir los indicadores por el lado de la oferta, así como crear conciencia y consenso entre una gran variedad de participantes: el gobierno, el ámbito académico y la comunidad internacional. Asimismo, la CNBV se relacionó con participantes del sector privado, como la Asociación de Bancos de México, que en última instancia aumentó el interés del sector privado en los resultados de la recolección y medición de datos. El papel de la CNBV como ente regulador fue extremadamente útil en el establecimiento de relaciones con los participantes; puesto que ya había manejado datos sensibles de los bancos, contaba con suficiente credibilidad dentro del sector bancario para jugar el papel de recolector y supervisor de datos. Los organismos del sector, tales como la Asociación de Bancos de México, también pudieron haber desempeñado dicho papel, pero el hecho de que la CNBV estuviera alejada de cualquier interés directo en el sector financiero, hizo que sus reportes fueran más creíbles para los participantes externos.

Puesto que la Unidad emprendió un proceso para mejorar la medición de la inclusión financiera, debía tomar en cuenta que sus recursos eran limitados. La Unidad tuvo la fortuna de contratar a diversas personas capacitadas en el análisis de datos, que ayudaron a desarrollar una habilidad principal, no sólo en la recopilación de datos, sino en el análisis de los mismos. Aun así, la Unidad reconoció sus limitaciones: existía muy poca ventaja al involucrarse profundamente en el diseño y manejo de la encuesta y existía un interés por incluir al INEGI como socio en una etapa temprana.

Durante la primera fase, la Unidad definió su estrategia a través del análisis de brecha. Su prioridad inmediata era centrarse en el análisis de los datos existentes por el lado de la oferta, mientras que establecía al medio plazo, el proceso y los recursos para recolectar datos integrales por el lado de la demanda.

<sup>3</sup> México está formado por 2,456 municipios.

<sup>4</sup> Sudáfrica, por ejemplo.

# Utilización de los datos

## Reportes de Inclusión Financiera

La Unidad examinó en profundidad los datos disponibles, principalmente de los bancos, con el ánimo de extraer indicadores por el lado de la oferta que fueran significativos para la inclusión financiera. “La definición de los indicadores fue un paso que requería mucho tiempo, pero que resultaba crucial”, afirma Hernández-Coss.<sup>vii</sup> Comenzó con los conjuntos de indicadores entre países del FMI y del Banco Mundial (Anexo 3),<sup>viii</sup> que incluían mediciones convencionales de acceso, tales como sucursales bancarias o cajeros automáticos por cada 100,000 personas. El conjunto de indicadores de la CNBV incluía dichas mediciones para efectos de comparabilidad internacional; sin embargo, la Unidad intentó ir más allá de dichos indicadores. En primer lugar, recolectarían indicadores a nivel estatal y municipal, y después reforzarían el número y amplia variedad de indicadores con el tiempo.

Después de trabajar con la gran cantidad de datos disponibles, la Unidad decidió poner su análisis a disposición del público mediante un reporte sobre indicadores de inclusión financiera. El reporte, cuyo propósito era darle apertura a la perspectiva del público con respecto al tema de inclusión financiera, estaría dirigido a los responsables de la toma de decisiones del sector financiero, tanto de las instituciones gubernamentales como de los bancos del sector privado. Con el reporte, la CNBV intentaba catalizar un nuevo tipo y nivel de debate en torno a la inclusión financiera, basado en los datos más que en anécdotas y rumores.

El primer Reporte de Inclusión Financiera de la CNBV estaba listo para su publicación en marzo de 2010. Dicho reporte destacaba y discutía los indicadores de inclusión financiera más relevantes que podían extraerse a partir de los datos existentes. El reporte estuvo acompañado del lanzamiento de una base de datos geográficos de fácil búsqueda, que permitiría a las instituciones financieras determinar por sí mismas cuántas sucursales bancarias o cajeros automáticos ya estaban disponibles en un municipio. Considerando que algunos de estos datos ya se habían puesto a disposición del público, el reporte agregaba los datos por primera vez y la base de datos permitía su búsqueda por cada tema relacionado con la inclusión financiera.

## Anexo 3: Indicadores de acceso internacionales

Tanto el FMI como el Banco Mundial han definido los indicadores de inclusión financiera que han influido en los esfuerzos de la CNBV en México.

El Proyecto de Acceso a Servicios Financieros del FMI ha producido datos entre países relacionados con la penetración y uso de los servicios financieros desde 2004.

A partir de 2005, el Banco Mundial ha recolectado datos sobre acceso a servicios financieros en 140 países. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) se asoció para la publicación de dichos indicadores sobre ahorro, crédito y pago en un *Reporte de Acceso a Servicios Financieros* anual, que se publicó por primera vez en 2009.

Se presenta un muestreo de los indicadores del FMI y del Banco Mundial/CGAP:

### Acceso

- Sucursales o cajeros automáticos por cada 1,000 km<sup>2</sup>
- Sucursales o cajeros automáticos por cada 100,000 adultos

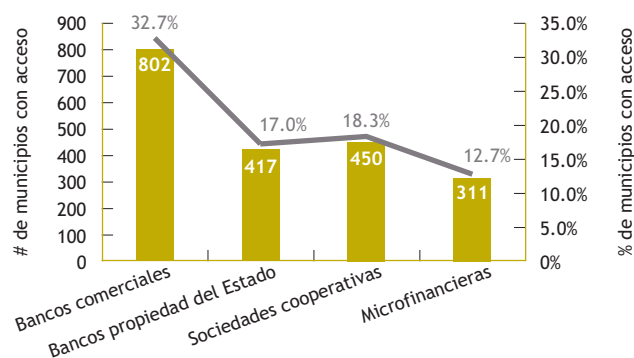
### Uso

- Prestatarios/depositantes por cada 1,000 adultos
- Préstamos o depósitos pendientes de pago como porcentaje del PIB

Los indicadores principales por el lado de la oferta de la CNBV (a nivel nacional, regional y municipal):

1. **Puntos de acceso totales:** la suma de todas las sucursales, cajeros automáticos y corresponsales
2. **Indicador demográfico:** número de puntos de acceso por cada 10,000 adultos
3. **Municipios cubiertos:** porcentaje de municipios con al menos un punto de acceso
4. **Adultos cubiertos:** porcentaje de adultos que residen en los municipios cubiertos, en comparación con el total de adultos

## Anexo 4: Ejemplo del análisis utilizado en el Segundo Reporte: Municipios que cuentan con sucursales<sup>ix</sup>



El indicador que más atrajo la atención del público fue el porcentaje de municipios que no contaban con sucursales bancarias: 67%. Esta alta proporción planteó la pregunta de cómo abordar esta clara forma de exclusión financiera. Seis meses después, cuando se publicó el segundo Reporte de Inclusión Financiera, se agregaron datos de las sociedades de ahorro y préstamo (sector de Ahorro y Préstamo Popular), que redujo el nivel total de exclusión geográfica a 57%. Sin embargo, la realidad siguió siendo que más de la mitad de todos los municipios en México no contaban con bancos o sucursales. Aún de esta simple manera, la medición sirvió para que la atención del público se centrara en la inclusión financiera.

En su primer reporte, la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros utilizó métodos adicionales para sondear aun más los datos, tales como la clasificación de los municipios en seis categorías por tamaño de la población, en vez de utilizar una dicotomía urbana-rural convencional. La división de los municipios en dichas categorías<sup>5</sup> brindó información más útil a los formuladores de políticas públicas, ya que cada tipo requería una solución de política única. La nueva clasificación mostró que la mayoría de los municipios que contaban con servicios financieros eran los municipios urbanos y que las SOFOLES y SOFOMES mexicanas (instituciones financieras no bancarias) operaban principalmente en zonas urbanas, aun cuando, en muchos casos, su misión original de incrementar los créditos no lo contemplaba así.

## Resultados de la publicación

El primer Reporte de Inclusión Financiera causó conmoción en los medios de comunicación mexicanos. Parte de la controversia era que la CNBV decidió publicarlo aun sabiendo que ciertos datos reportados por los bancos eran claramente erróneos. En el reporte, la CNBV simplemente presentó agregaciones de los datos, sin ninguna garantía con respecto a su precisión, y añadió sus propios comentarios. El propósito de la CNBV era llamar la atención en cuanto a las deficiencias de los datos y la cobertura.

La Unidad consideró que los datos falsos no habían sido el resultado de errores intencionales por parte de los bancos, sino de actitudes relajadas para el reporte de datos que nunca se habían corroborado o analizado en forma rigurosa. Por ejemplo, un banco reportó todas sus sucursales en un estado en el punto de recolección de datos (la oficina regional), pero no sus ubicaciones reales.<sup>6</sup> Otros datos mostraban que algunas capitales de estado, tales como Durango, únicamente contaban con tres cajeros automáticos. Lo anterior era claramente incierto, y los observadores no tardaron en señalarlo. Otros datos sugerían que algunos municipios rurales, con menos de 5,000 habitantes contaban con muchas sucursales bancarias. Cifras similares a ésta simplemente no eran creíbles. Mientras que los medios llamaron la atención hacia los municipios desatendidos, la Asociación de Bancos de México<sup>7</sup> expresó su preocupación sobre la credibilidad de las cifras.

La CNBV había asumido el riesgo calculado de publicar el primer reporte de forma tan precipitada. Podía haberse optado por multar a las instituciones que claramente reportaban datos imprecisos o incompletos, o podía haberse trabajado con los bancos a fin de impulsarlos a que produjeran datos de mejor calidad. En cambio, los medios presionaron a los bancos para que explicaran su deficiente desempeño después de que el reporte fue publicado y, como resultado, los bancos rápidamente enmendaron sus propios errores en la presentación de reportes. En el proceso, aceptaron que los indicadores fueron útiles para sus propios fines estratégicos. Por ejemplo, algunos bancos privados empezaron a utilizar la base de datos de la CNBV relacionada con los puntos de servicios financieros como herramienta para decidir cómo desplegar a los corresponsales bancarios conforme a la nueva reglamentación emitida por ésta.<sup>x</sup>

<sup>5</sup> Los municipios se dividieron en seis categorías: *Rurales* (<5,000 habitantes), *En Transición* (5,001-15,000 habitantes), *Semi-Urbanos* (15,001-50,000 habitantes), *Urbanos* (50,001-300,000 habitantes), *Semi-Metrópolis* (300,001-1,000,000 habitantes) y *Metrópolis* (>1,000,000 habitantes).

<sup>6</sup> Sucursales bancarias, cajeros automáticos y TPV no siempre se asignan a una estructura de gestión geográfica, de forma tal que resultó difícil para algunos bancos rastrear y recolectar datos locales. Por ejemplo, algunos asignan cajeros automáticos o TPV a sucursales centrales cercanas o lugares donde los clientes reciben sus estados de cuenta, lo que dificulta realizar mediciones precisas por municipio.

<sup>7</sup> La asociación del sector bancario en México, representada a nivel de consejo por banqueros de mayor jerarquía de los principales bancos comerciales.



Al crear un punto focal claro para el debate sobre la inclusión financiera, los reportes también aceleraron la colaboración entre dependencias. La dependencia a cargo de las estadísticas, el INEGI, denominó a la inclusión financiera como “un asunto de interés nacional”<sup>xi</sup> y, motivado por el nivel de interés público, aceptó hacerse cargo de la encuesta nacional por el lado de la demanda propuesta por la CNBV. Dicha encuesta, que continuará durante 2011, estudiará los motivos de las familias para utilizar los servicios bancarios, así como las barreras para un mayor uso de los mismos. La buena disposición del INEGI para participar también ayudó a que la CNBV presentara sus argumentos ante los financiadores para que patrocinaran la encuesta.

**Desde su inicio, el 75% del trabajo de la Unidad se ha dedicado a la medición.**

**Raúl Hernández-Coss (CNBV)**

Pronto, otros entes reguladores se unieron a fin de apoyar el programa de medición. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), dependencia encargada de proteger a los usuarios del sector financiero en México, se comprometió a fomentar programas de educación financiera para los grupos focales en las zonas urbanas y rurales, en colaboración con la CNBV. Al examinar a mayor detalle los procesos de toma de decisiones financieras, dichos grupos podrían generar datos cualitativos que ayudarán a interpretar y clasificar los datos cuantitativos a partir de la encuesta nacional. El Banco Central (Banco de México) unió fuerzas con el Banco Interamericano de Desarrollo para patrocinar una encuesta de inclusión financiera entre pequeñas empresas. Por último, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi), el principal banco de ahorro y desarrollo en el país, utilizó la base de datos de la CNBV para planear la instalación de un gran número de terminales punto de venta en las tiendas Diconsa, su red asociada, para gestionar pagos de transferencias de efectivo del Estado. Los indicadores también ayudaron al Bansefi en la asignación de subsidios del Estado para la capacitación en educación financiera a lo largo de su red, en base a las necesidades.

Dentro de la CNBV, el primer reporte tuvo diversas consecuencias. En primer lugar, elevó el perfil de la nueva Unidad. En segundo lugar, las imprecisiones encontradas en los datos reportados por los bancos motivaron un mayor escrutinio y supervisión de la presentación de reportes por parte de otras áreas de la CNBV al descubrir imprecisiones. Por ejemplo, el reporte mostraba un número de sucursales en ciertos estados mucho menor al que se sabía era el número correcto.<sup>xii</sup>

La nueva base de datos geográficos también ayudó a la CNBV a considerar medidas políticas dirigidas a mejorar el acceso. Por citar un caso, como resultado de los datos, la CNBV consideró reducir los requisitos para los corresponsales bancarios que operaban en zonas desatendidas del país.<sup>xiii</sup> Los hallazgos también ayudaron a presentar argumentos ante el Banco Central para que emitiera nuevas reglamentaciones con respecto a cuentas móviles especiales, es decir, aquellas con requisitos CSC flexibles que podían abrir los corresponsales bancarios.

En general, los dos primeros Reportes de Inclusión Financiera ayudaron a consolidar los esfuerzos previos aislados para medir la inclusión financiera y apuntaron hacia la confiabilidad en la metodología basada en las pruebas para la política de inclusión financiera. Los reportes han comenzado a crear un marco de entendimiento común sobre el significado de la inclusión financiera y la forma en que ésta puede medirse con el tiempo.

# El camino a seguir

A finales de 2010, dos años después de que se formara la Unidad para el Acceso a Servicios Financieros, México ya estaba en camino hacia la optimizada medición de la inclusión financiera, una mejor formulación de políticas por parte del gobierno y una mejor toma de decisiones por parte de los proveedores de servicios financieros. Aprovechando el ímpetu generado en la primera fase, la Unidad ya ha previsto diversas formas de aumentar y ampliar sus esfuerzos.

**Los indicadores por sí mismos no resolverán los continuos problemas de un país con la medición de datos, sino que proporcionan una base para el desarrollo futuro.**

**Raúl Hernández-Coss (CNBV)**

Primero, la Unidad pretende extender la recolección de datos del nivel municipal al nivel local<sup>8</sup> y, posteriormente, obtener coordenadas reales del GPS para todos los puntos de servicios financieros. Con este nivel de detalle, la CNBV puede unir a los gobiernos locales y a los proveedores de servicios financieros para llenar los espacios vacíos, utilizando incentivos precisos de políticas donde resulte necesario.

Posteriormente, la Unidad planea ampliar su conjunto de indicadores de acceso y uso para incluir mediciones de calidad. Los nuevos indicadores cubrirían elementos tales como protección al consumidor, educación financiera y barreras para la inclusión financiera. La primera encuesta integral a las familias que llevará a cabo el INEGI en 2011 añadirá una valiosa profundidad al perfil de la inclusión del lado de la demanda, permitiendo un enfoque cliente-familia que el análisis por el lado de la oferta no puede proporcionar. Bernardo González, Director General de Banca Institucional de Bansefi, prevé “la creación de la herramienta máxima para las políticas públicas”, en la medida que los reportes de inclusión financiera de la CNBV puedan combinarse y superponerse con nuevos datos por el lado de la demanda que surjan de encuestas complementarias que realice el Estado.<sup>xiv</sup>

Por supuesto, la amplia gama de usuarios de datos ha generado una amplia variedad de puntos de vista respecto a las prioridades de medición. Un gran número de bancos está buscando mejores datos a nivel micro para informar sobre sus decisiones con respecto al despliegue de nuevos canales de distribución. Los bancos desean ver los datos por medio de una interfaz gráfica que pueda personalizarse por cualquier variable de interés. Otras organizaciones esperan que la CNBV incluya tasas de interés históricas, a fin de monitorear el efecto de los cambios en las tasas sobre la tendencia de las instituciones financieras a brindar servicio a clientes con acceso restringido a los servicios bancarios.<sup>xv</sup> Dichos datos podrían aumentar la transparencia y competitividad a través del sector financiero.

Aun con la publicidad generada por los primeros dos reportes, la Unidad considera que puede hacer un mayor esfuerzo a fin de promover la lectura de sus reportes y aumentar el número de personas que utilizan sus datos. Los primeros reportes aumentaron la conciencia de la razón por la que la inclusión financiera resulta importante, y la Unidad planea continuar la producción de reportes semestrales en un esfuerzo por mantener los datos actuales y el asunto en la mente del público general.

El objetivo principal de la CNBV es promover una mayor inclusión financiera en México con el paso del tiempo. Para lograrlo, necesita demostrar continuamente, la forma en que pueden utilizarse los datos para informar sobre las decisiones de políticas e influir en los modelos de negocios de los proveedores de servicios. El camino hacia la total inclusión financiera es largo, pero el equipo de Acceso a Servicios Financieros gradualmente está construyendo una cultura dentro de la CNBV, así como entre sus participantes, que valora una mejor medición que sirva de guía en el trayecto. Como lo señala Hernández-Coss, “Los indicadores por sí mismos no resolverán los continuos problemas de un país con los datos, sino que proporcionan una base para el desarrollo futuro”.<sup>xvi</sup>

<sup>8</sup> Este nivel es similar a una colonia. El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) cuenta 292,000 localidades in Mexico.

## Notas al pie

- i Reporte de Inclusión Financiera #2, CNBV, septiembre de 2010.
- ii Entrevista con Raúl Hernández-Coss (CNBV), Sep de 2010.
- iii Segunda entrevista con Raúl Hernández-Coss, CNBV, octubre de 2010.
- iv Entrevista con Raúl Hernández-Coss, CNBV, septiembre de 2010.
- v Entrevista con Jorge Lara (Banco de México), septiembre de 2010.
- vi Entrevista con Raúl Hernández-Coss, CNBV, septiembre de 2010.
- vii Entrevista con Raúl Hernández-Coss, CNBV, septiembre de 2010.
- viii Proyecto de Acceso a Servicios Financieros del FMI: <http://fas.imf.org/>  
Banco Mundial/Reportes de Acceso a Servicios Financieros CGAP: <http://www.cgap.org/p/site/c/financialindicators/>
- ix CNBV, Presentación del Reporte de Inclusión Financiera al Banco Mundial, septiembre de 2010.
- x Entrevista con Carlos López-Moctezuma, CNBV, septiembre de 2010.
- xi Entrevista con Ríos Mingramm (INEGI), septiembre de 2010.
- xii Entrevista con Bernardo González (Bansefi), octubre de 2010.
- xiii Entrevista con Carlos López-Moctezuma, CNBV, septiembre de 2010.
- xiv Entrevista con Bernardo González (Bansefi), octubre de 2010.
- xv Entrevista con Jorge Lara (Banco de México), septiembre de 2010.
- xvi Entrevista con Raúl Hernández-Coss, CNBV, septiembre de 2010.

### Sobre AFI

La Alianza para la Inclusión Financiera (*Alliance for Financial Inclusion*, AFI) es una red mundial de bancos centrales y otras entidades que trabajan en la formulación de políticas para la inclusión financiera en países en desarrollo. AFI brinda herramientas y recursos para que sus miembros puedan intercambiar conocimientos sobre políticas de inclusión financiera, los desarrollen y los pongan en práctica. Intentamos establecer vínculos entre personas involucradas en la formulación de políticas a través de medios presenciales y en línea, con el apoyo de subvenciones y enlaces con socios estratégicos, de manera que aquellos que trabajan en la creación de políticas compartan conocimientos e ideas y puedan implementar las políticas de inclusión financiera más apropiadas para las circunstancias particulares de sus países.

### Alliance for Financial Inclusion

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Thailand  
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e [info@afi-global.org](mailto:info@afi-global.org) [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

AFI está administrada por la GIZ (Cooperación Internacional Alemana) en nombre de sus instituciones miembros y es financiada por la Fundación Bill y Melinda Gates.