

Análisis y evolución de la política de inclusión financiera en México: 2012-2021

Analysis and evolution of the financial inclusion policy in Mexico: 2012-2021

Bardo Dage Ruiz Dávila,* Mario Durán-Bustamante** y Edgar Alejandro Buendía Rice***

*Profesor visitante del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
Correo electrónico: bdrd@azc.uam.mx. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6966-8995>

**Docente de la Universidad Rosario Castellanos e Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: mario.d.bustamante@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4434-0109>

***Docente de la Universidad Rosario Castellanos. Correo electrónico: ebeconomia94@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7572-8097>

RESUMEN

La inclusión financiera facilita el uso y acceso a instrumentos financieros por parte de la población y aumenta la confianza sobre su gestión. Lograr que un mayor número de personas se integren al uso de instrumentos y herramientas financieras es su principal objetivo, el cual además implica, de manera directa, fortalecer la economía por medio de un sano funcionamiento, que posibilite en el mediano plazo incrementar el crecimiento agregado de la misma. En el caso de México, quien se encarga de diseñar, promover, vigilar, analizar y encaminar los resultados obtenidos es la Política Nacional de Inclusión Financiera, la cual busca aumentar el desarrollo de las capacidades financieras e incidir en mejorar el desempeño económico del país; para lograrlo, se apoya de instituciones sólidas que coordinan la implementación, manejo y evaluación de las políticas propuestas.

El objetivo del presente artículo es realizar un análisis estadístico-descriptivo sobre la política de inclusión financiera durante el periodo que comprende de 2012 a 2021, con la finalidad de determinar si se han alcanzado las metas propuestas por el gobierno y establecer si dicha política ha sido exitosa. El estudio examina de manera detallada variables como ahorro, crédito, infraestructura, medios de pago y protección del usuario de servicios financieros en México. Los resultados encontrados indican que será muy difícil que el gobierno mexicano alcance los objetivos propuestos en materia de inclusión financiera para el año 2024.

ABSTRACT

Financial inclusion makes it possible to facilitate the use and access to financial instruments among the population, as well as increase confidence in their management. Getting more people to use economic instruments and tools is its primary objective. It also directly implies strengthening the economy through its healthy functioning, which makes it possible to increase aggregate growth in the medium term. In the case of Mexico, the National Financial Inclusion Policy is responsible for designing, promoting, monitoring, analyzing, and directing the results obtained, which seeks to increase the development of financial capabilities and influence the improvement of the country's economic performance. To achieve this, it is supported by solid institutions that coordinate the implementation, management, and evaluation of the proposed policies.

This article aims to carry out a descriptive statistical analysis of the financial inclusion policy from 2012 to 2021 to determine if the goals proposed by the government have been achieved and to establish if the said policy has been successful. The study explicitly examines variables such as savings, credit, infrastructure, means of payment, and protection of the users of financial services in Mexico. The results indicate that it will take a lot of work for the Mexican government to achieve the proposed objectives in terms of financial inclusion for the year 2024.

Recibido: 15/abril/2024
Aceptado: 08/julio/2024
Publicado: 10/enero/2025

Palabras clave:

| Inclusión financiera |
| Política financiera |
| Crecimiento económico |
| Evaluación de política pública |
| Variables de inclusión financiera |

Keywords:

| Financial inclusion |
| Financial policy |
| Economic growth |
| Public policy evaluation |
| Financial inclusion variables |

Clasificación JEL | JEL Classification |

G20; G28; G19



Esta obra está protegida
bajo una Licencia
Creative Commons
Reconocimiento-
NoComercial-
SinObraDerivada 4.0
Internacional

INTRODUCCIÓN

La inclusión financiera hace referencia al uso y acceso de servicios financieros regulados en torno a una legislación adecuada, que protege al consumidor y promueve la competencia en la economía y en las entidades financieras; también contribuye al crecimiento económico y bienestar al proporcionar herramientas para mejorar la gestión financiera, enfrentar emergencias y tener mayor control sobre las finanzas (PNIF, 2023). El desarrollo adecuado del sector se relaciona también con lograr, incorporar o aumentar el número de entidades o personas que adquieran y utilicen los servicios financieros y que además se les brinde la información y asistencia necesaria, que permita que las personas tomen decisiones bien pensadas e informadas y, por lo tanto, mejores. Lo anterior para el manejo de los créditos obtenidos, en situaciones diarias o en la gestión de los ahorros. Cabe destacar que una mala educación financiera lleva a que aumente el endeudamiento de las personas (Murillo, *et al.*, 2021).

Derivado de la importancia de la inclusión en las finanzas la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) calculó, en 2017, el Indicador de Educación Financiera (IEF), mismo que suma tres elementos: conocimientos, actitudes y comportamientos financieros. Dicho índice asciende en promedio a 60.47% para los países del G20. Francia se posicionó en primer lugar con 70.95%, seguido de Noruega y Canadá con 69.52%, China tenía 67.14%, México se posicionó en el lugar doce, con 57.62% (Mungaray, *et al.*, 2021). Lo anterior implica que: el conocimiento en temas relacionados con las finanzas en México está por debajo del promedio del G20.

En América Latina (AL) la inclusión se ha logrado con diferentes instrumentos; por ejemplo, en Brasil y Chile existe un mayor uso de cuentas financieras, mientras que en Uruguay y Venezuela es más amplio el uso de tarjetas de crédito, siendo la población masculina, de edad avanzada, con estudios universitarios y mejores niveles de ingreso, la que cuenta con mayor acceso a los mismos (Martínez, *et al.*, 2022). Además, en la región se han fortalecido las redes bancarias, los sistemas de pagos y la diversificación de tipos de créditos, mejorando la regulación y supervisión financiera. Dabla-Norris, *et al.* (2015) proporcionan evidencia en favor de ello. Los autores construyeron brechas de inclusión financiera con variables fijas en el corto plazo, como ingreso *per cápita*, educación, tamaño de la economía informal y empresas extranjeras, encontrando que la inclusión financiera aumenta en los casos de los países con mayor ingreso *per cápita*, mayor educación, menor grado de informalidad y menor cantidad de empresas extranjeras. Entre los países con brechas negativas se encuentran Perú, Chile y México, en los que se recomienda revisar las distorsiones en las políticas o fricciones en el mercado.

Adicionalmente, las nuevas tecnologías digitales presuponen un aumento en el uso y acceso de los servicios financieros como: pagos, crédito y ahorro. La inclusión financiera, además de incidir en el desarrollo personal de los individuos, también impacta en el sistema financiero de un país, ayudando al crecimiento y desarrollo económico del mismo (incrementando los recursos disponibles para asignarlos en proyectos productivos). Los servicios financieros digitales mejoran los canales de distribución porque no se requiere de una mayor red de sucursales, lo que además disminuye los costos de operación de las entidades financieras. El uso de teléfonos inteligentes facilita el acceso a los nuevos servicios financieros digitales, los cuales requieren monitoreo y normativa de las autoridades para una plena confianza por parte del consumidor (Barruetabeña, 2020).

En este sentido los países de AL han aprovechado el uso de la tecnología; por ejemplo, Chile lanzó su Billetera Móvil (BIM) en 2016, que entre sus características se encuentran que permite enviar y retirar dinero, pagar servicios o cargar dinero en el teléfono, no se necesita una cuenta bancaria y la plataforma está limitada a ingresos mensuales de 555 dólares. México en 2019 lanzó su Billetera de Cobro Digital (CoDi), la cual sí

requiere tener una cuenta de banco, pero permite realizar todas las operaciones a través de teléfonos inteligentes por medio de códigos QR y no tiene un monto límite. Brasil, en 2020, buscando mejorar los tiempos de atención de los usuarios y los costos de las transferencias, creó la Plataforma de Pagos Instantáneos (Mejía y Azar, 2021).

Los estudios empíricos para cuantificar la relación de la inclusión financiera y el desempeño económico son diversos. Valdez (2021) utilizó la prueba de cointegración de Johansen para establecer que, durante 1998 a 2019, existe un efecto positivo de largo plazo entre la inclusión financiera y el crecimiento económico de México, pese a que, dicho efecto no es tan grande. Estos resultados son consistentes con los encontrados por Mungaray *et al.* (2021), donde se analiza el impacto de la educación financiera en el crecimiento económico; los autores muestran que esta es crucial para mejorar el bienestar económico en países con alta desigualdad. El instrumento de investigación es una encuesta dirigida a países del G20 para comparar la situación de México, los datos recabados se analizan mediante un modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), mostrando en su análisis que, para el periodo de 2009 a 2018, existe un efecto positivo entre la preparación financiera y los ingresos mensuales de los individuos.

El trabajo de Gómez *et al.* (2021) estudia la conexión entre inclusión financiera y crecimiento económico a nivel internacional, dichos autores analizan una muestra de 71 países (incluido México) durante el periodo de 2007 al 2016. La evidencia reportada por los autores, utilizando la metodología econométrica de panel de efectos fijos, la prueba de Hausman y el Método Generalizado de Momentos, muestra un vínculo negativo entre la inclusión financiera y el crecimiento económico, lo que contradice la evidencia reportada por Valdez (2021) y Mungaray *et al.* (2021).

Adicionalmente, Góngora *et al.* (2023) analizan la relación de la inclusión financiera y el crecimiento económico a nivel regional en México, ello para el periodo que comprende los años 2013 a 2021. Los resultados indican, mediante un modelo de datos en panel de efectos fijos, una relación positiva entre la inclusión financiera (específicamente el uso de tecnología en la inclusión financiera) y el crecimiento económico, por ello se recomiendan políticas públicas que estimulen el acceso de la población a tecnologías financieras.

Así, la evidencia empírica actual del vínculo que hay entre la inclusión financiera y el crecimiento económico para el caso de la economía mexicana, muestra, en general, una relación positiva que va en sentido de la primera a la segunda variable; por lo tanto, es importante que el gobierno pueda incrementar el nivel de inclusión y educación financiera de su población, ello con la finalidad de impactar en el crecimiento económico de México.

Otro tipo de estudios empíricos para México se enfocan en medir el uso de servicios financieros y las barreras que existen para ello, así como su relación con variables socioeconómicas que pueden incidir en lograr la inclusión financiera en México. En esta tesitura, Martínez *et al.* (2013) estimaron un modelo *Probit* con la percepción de barreras en el sistema financiero (consideraron 1 si existen barreras y 0 si no las hay) como variable dependiente. Las variables explicativas que seleccionaron fueron género, edad, características del hogar, nivel educativo, ocupación, ahorro, ingresos y tamaño de la localidad donde habitan. El modelo muestra como resultado principal que los ingresos pueden ser una barrera de inclusión determinados por género, educación y ubicación, se muestra también que la población busca ahorros y créditos informales.

Pérez y Fonseca (2017) utilizaron econometría espacial para analizar la relación de la inclusión financiera con la pobreza municipal en México durante 2010. Las variables explicativas que utilizaron fueron: densidad poblacional, tasa de analfabetismo, población laboral en el sector primario, ruralidad, distancia del hogar e índice de inclusión financiera. Las conclusiones establecen que hay una conexión entre pobreza e inclusión financiera, la cual no es tan relevante en el estudio, sugiriendo que deberían de probarse otras especificaciones con diferentes variables de inclusión financiera que no fueran el uso y acceso a los servicios financieros.

Herrera (2019) utilizó la metodología de componentes principales para identificar qué variables afectaban en mayor grado la inclusión financiera de las mujeres en México. Lo anterior con datos del 2017 y con tres enfoques: acceso tradicional, uso y acceso y uso tradicional. Para acceso tradicional las tres variables con mayor peso fueron: cajeros, establecimientos con terminal punto de venta y sucursales bancarias. Para uso y acceso fueron: depósitos a la vista, créditos de consumo y sucursales de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP). Por último, para uso tradicional los componentes principales resultaron transacciones en cajeros automáticos, créditos hipotecarios y crédito automotriz. La conclusión general del autor muestra que: existe un rezago financiero por parte de las mujeres, el cual se presenta en la mitad de las entidades federativas de México.

Quintero y Mejía (2022) utilizaron un modelo *Logit* con árboles de decisión, analizando el uso de la banca electrónica como variable para representar la inclusión financiera en México durante 2019. Los autores consideraron como variables independientes el tamaño del hogar, tamaño de la población, área rural o urbana, estrato socioeconómico, género, educación, uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), situación laboral, uso de internet y desconfianza en programas de internet. Los resultados reportados indican que, el uso de la banca electrónica aumenta en las edades de 28 a 34 años, sucede lo mismo con la población que cuenta con educación superior, el tener trabajo aumenta la probabilidad de su uso y el haber tenido una experiencia negativa en los portales en red no desincentiva el uso de este tipo de tecnologías.

Gaxiola, *et al.* (2020) utilizaron un modelo *Logit* y *Probit* para identificar qué factores pueden incidir en lograr la inclusión financiera en México, la cual la consideran en términos de tener un crédito, seguro y cuenta de banco, ello para el periodo de 2012 a 2015. Los autores concluyen que, un mayor grado en educación influye positivamente en la inclusión financiera, sobre todo a nivel universitario; el nivel de ingreso juega un rol de inclusión al permitir que aumente la probabilidad de tener una cuenta de banco, de crédito o algún tipo de seguro.

Finalmente, Rémilien y Almeraaya-Quintero (2023) encontraron que, para 2021, la inclusión financiera en México tiene mayor posibilidad de lograrse a través de los productos de ahorro, en comparación con otro tipo de medios como cuentas de crédito o de seguros, esto para zonas con más de 100 mil habitantes. La metodología implementada por los autores se apoyó en técnicas de aprendizaje-máquina no supervisado.

Como se observa en la literatura referente al tema, las investigaciones en México se han enfocado, por una parte, en examinar la relación que guarda la inclusión financiera con el crecimiento económico; por otra parte, existen estudios que buscan analizar si la inclusión financiera puede alcanzar a una mayor cantidad de usuarios en el territorio nacional y la relación que guarda con otras variables socioeconómicas (ubicación, género, edad, educación, entre otras). Así, el objetivo de la presente investigación es realizar un análisis estadístico-descriptivo sobre la evolución de la política de inclusión financiera en México durante el periodo 2012 a 2021. Lo anterior con la finalidad de determinar si se han alcanzado las metas propuestas por el gobierno en variables como ahorro, crédito, infraestructura, medios de pago y protección del usuario de servicios financieros, para establecer si dicha política ha tenido éxito o no.

La hipótesis de la investigación es que el nivel alcanzado de inclusión financiera en México no es suficiente para lograr integrar a la mayoría de la población y con ello beneficiarle del uso de instrumentos financieros formales. Lo anterior debido al limitado uso y acceso a servicios financieros, la poca competencia en el sector, las altas tasas de interés que persisten en mercado, entre otros factores, mismos que se revisarán a detalle durante el desarrollo del documento. Lo anterior implica que será difícil alcanzar los objetivos establecidos en materia de inclusión financiera por el gobierno mexicano para 2024.

Con la finalidad de alcanzar el objetivo propuesto, el documento se organiza, posterior a la presente introducción, del siguiente modo: en la primera sección, se analiza el origen de la política de inclusión financiera

en México. En la segunda sección, se muestra la evolución y alcance de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) y los resultados obtenidos, ello valiéndose de una metodología de investigación estadística-descriptiva que permitirá analizar de manera general el fenómeno bajo estudio; para ello, se utilizan variables como ahorro, crédito, infraestructura, medios de pago y protección del usuario de servicios financieros en México para el periodo comprendido entre 2012 y 2021.

En la parte final del documento, se destacan las principales conclusiones, las cuales se espera sean generales debido a la metodología descriptiva seleccionada, mencionando que pueden existir otro tipo de estudios que analicen impactos, identifiquen parámetros o coeficientes relacionados con metodologías econométricas, los cuales busquen cuantificar de manera específica relaciones planteadas a través de distintas especificaciones. Como ya se mencionó, el objetivo del presente documento es analizar la evolución histórica de las variables, lo cual permitirá observar el panorama global de la política de inclusión financiera, sin caer en una cuantificación determinada del fenómeno bajo estudio, lo que limitaría el enfoque general buscado en el presente estudio. Los resultados encontrados indican que será muy difícil que el gobierno mexicano alcance los objetivos de la PNIF propuestos en materia de inclusión financiera para el año 2024, los cuales para ser alcanzados necesitan que se modifique la estrategia actual, apoyándola de sinergias entre el sector público y privado.

I. LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN MÉXICO

La política de inclusión financiera es importante, ya que permite la integración de las personas al sistema financiero, aumenta el desarrollo de las capacidades financieras y ello incide en el desempeño económico de un país, por ello es que se requieren instituciones que coordinen su implementación, manejo y evaluación. En el caso de México la política de inclusión financiera es coordinada por el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) y el Comité de Educación Financiera (CEF).

El CEF fue creado el 30 de mayo de 2011 y tiene como objetivo coordinar los esfuerzos, acciones y programas. Busca alcanzar una Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), evitando la desarticulación de sus miembros y procurando la maximización de los recursos disponibles (PNIF, 2023). Por su parte, el CONAIF tuvo su origen el 3 de octubre de 2011 mediante un acuerdo presidencial; posteriormente en 2014 se integró oficialmente a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (CNBV, 2023a). De acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2016a) se puede considerar que la función principal del CONAIF es actuar como instancia de consulta, asesoría y coordinación, con el propósito de proponer medidas relacionadas con la planeación, formulación, implementación, ejecución y seguimiento de la PNIF. Es de destacar que la primera PNIF se lanzó cinco años después de la creación del CONAIF y el CEF y es coordinada y dirigida por estos dos últimos.

La PNIF fue diseñada por el CONAIF y es un instrumento que orienta las acciones individuales de sus miembros y coordina las autoridades del sistema financiero en México. Su objetivo es fomentar mejores prácticas en inclusión para facilitar el acceso y uso de servicios financieros formales para la población, teniendo en cuenta la prevención de riesgos como el lavado de dinero (CONAIF, 2016), dicha política tiene la visión de asegurar la participación equitativa de todos los mexicanos en los beneficios del sistema financiero. Para lograrlo, se busca implementar estrategias coordinadas entre los sectores público y privado, manteniendo la robustez y estabilidad del sistema financiero como objetivo principal (CNBV, 2016b).

Las instituciones que participan en la PNIF son la CNBV, Banco de México (BANXICO), Tesorería de la Federación (TESOFE), Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). En la Tabla 1 se sintetiza la función de cada una de estas instituciones en apoyo a la PNIF.

Tabla 1
Función de las instituciones participantes en la PNIF

PNIF	CNBV: cuenta con facultades para autorizar, regular, supervisar y sancionar a los diferentes sectores y entidades del sistema financiero en México, al igual que a personas físicas y morales que realicen actividades relacionadas con las leyes financieras.
	BANXICO: busca colocar valores gubernamentales, tiene a su cargo la política monetaria y los mercados financieros. También tiene un rol en la reglamentación y vigilancia de los intermediarios financieros.
	TESOFE: administra los recursos financieros del gobierno federal en pesos mexicanos y moneda extranjera, incluyendo inversiones. También actúa como aval del gobierno y garantiza el cumplimiento de obligaciones no fiscales en favor del mismo.
	CONDUSEF: garantiza los derechos de los usuarios con las instituciones financieras, resuelve controversias o reclamos entre los usuarios y estas mismas, lo que garantiza seguridad en el uso de los instrumentos.
	CNSF: es un órgano descentralizado de la SHCP, responsable de supervisar y asegurar que los sectores de seguros y fianzas cumplan con la normativa, que busca mantener la solvencia y solidez financiera.
	CONSAR: reglamenta el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que incluye el dinero de los trabajadores y sus cuentas personales, las cuales son administradas por las AFORE.
	IPAB: responsable de proteger depósitos bancarios de pequeños y medianos ahorradores con cobertura gratuita de hasta 400 mil UDIs (equivalente a más de 3 millones de pesos).

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que la PNIF se lanzó en un contexto de reformas estructurales, ya que durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (que comprendió de 2012 a 2018) el gobierno emprendió, en el marco del Pacto por México, distintas reformas sectoriales, a saber: laborales, hacendarias, en telecomunicaciones y finanzas (Loría y Robles, 2020). En el caso específico de las finanzas, se promulgó la Reforma Financiera el 9 de enero de 2014, tal reforma representó una oportunidad para que el sector financiero impactara en mayor medida en el desempeño económico de México, mediante el cumplimiento de cuatro objetivos: a) Estimular el crédito mediante la banca de desarrollo, b) Mejorar la eficiencia de las instituciones y autoridades financieras con el objetivo de aumentar el crédito y que sea más barato, c) Aumentar la competencia en el sector financiero y d) Mantener la solidez del sistema financiero (Presidencia de la República EPN, 2014).

Lo cierto es que para que la Reforma Financiera impactara de manera benéfica en los objetivos que pretendía, era necesario que las personas y empresarios tuvieran conocimiento de la misma, que entendieran cómo utilizar las instituciones y servicios financieros a su favor, es por ello que para conocer el nivel de capacitación y evaluar el progreso en inclusión financiera que tiene la población mexicana, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la CNBV realizan, desde el 2012 y cada tres años, la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).

En 2012 se llevó a cabo la primera ENIF y la CNBV fue responsable del análisis y difusión de los datos. Esta encuesta proporcionó información considerando el punto de vista de la demanda de servicios financieros, generando indicadores sobre el acceso y uso del sistema financiero, así como identificando barreras que limitaban la inclusión financiera. En 2015 se realizó el segundo levantamiento de la ENIF para dar seguimiento a indicadores de la primera edición, se añadieron preguntas para profundizar en distintos temas; con los nuevos datos obtenidos se hizo un diagnóstico sobre la inclusión financiera en el país y se establecieron los ejes de la primera PNIF, aprobada en junio de 2016 por el CONAIF y lanzada el 21 de agosto de ese mismo año.

Aunque la ENIF fue el primer instrumento de medición de inclusión financiera a nivel nacional, no fue el primero, ya que en 2009 la CNBV publicó los Reportes de Inclusión Financiera, mismos que se continuaron realizando posterior al lanzamiento de la ENIF. Las ediciones del Reporte Nacional de Inclusión Financiera que se llevaron a cabo antes de la primera ENIF fueron las ediciones uno a cuatro; es decir, del 2009 al 2012. A partir de la primera ENIF se llevaron a cabo la quinta y sexta edición, del 2013 y 2014, respectivamente. La séptima edición a la novena se llevó a cabo del 2016 al 2018, pues a partir del 2019 se comenzó a publicar el Panorama Anual de Inclusión Financiera, que se publica año tras año, llegando actualmente al 2023.

Posterior al lanzamiento de la primera PNIF, se realizó en 2018 el tercer levantamiento de la ENIF, se actualizó el cuestionario y en marzo de 2020 se publicó la segunda PNIF; uno de sus principales objetivos consistió en obtener datos para identificar áreas de oportunidad y limitaciones en la inclusión financiera. Por último, en 2021 se llevó a cabo el cuarto levantamiento de la ENIF y se buscó dar seguimiento a las estrategias establecidas en la PNIF de 2020; adicionalmente, la encuesta incluyó temas relacionados con la innovación y los sistemas de pagos digitales (INEGI, 2021).

Después de haber analizado brevemente los antecedentes de la PNIF y el origen de la principal herramienta para medir la inclusión financiera en México, destaca, como ya se comentó anteriormente, que el CONAIF fue creado en 2011 y se añadió en 2014 (posterior a la primera ENIF) a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; ello implicó que la primera ENIF tuvo impactos institucionales, ya que evidenció la importancia de tener métricas de inclusión financiera en el país. Lo anterior también muestra que se inició la medición de la inclusión financiera sin una estrategia ni una política de inclusión financiera, ya que fue hasta 2016, cuatro años después de la primera ENIF, que se creó la PNIF.

La PNIF de 2016 cuenta con seis ejes de política pública para lograr la visión establecida por el CONAIF. Los elementos de cada eje funcionaron como guía para definir acciones, programas e iniciativas que generaron soluciones a corto y largo plazo para aumentar la inclusión financiera en México, el CONAIF (2016) establece los ejes de la PNIF de 2016. Por su parte, la PNIF 2020-2024 (misma que pretende alcanzar sus metas en 2024) cuenta con seis objetivos.

Es de importancia señalar que ambas PNIF tienen elementos semejantes (ver Tabla 2) que giran en torno a la inclusión financiera para que se puedan alcanzar los objetivos de la PNIF, por lo que se han implementado y se continúan implementando distintos programas apoyados de instituciones existentes o nuevas. Para que funcione la PNIF se necesita un enfoque integral, apoyo de instituciones que hagan posible la inclusión financiera en México, así como de los reguladores, ya que uno de los objetivos de la PNIF es que disminuyan las quejas de los usuarios de productos financieros.

Tabla 2
Ejes de la PNIF 2016 y objetivos de la PNIF 2020-2024

Eje 1: progreso en los conocimientos sobre el manejo adecuado y eficiente del sistema financiero por parte de los usuarios.	Eje 2: utilización de tecnología novedosa para fomentar la inclusión financiera.	Objetivo 1: simplificar la entrada a productos y servicios financieros para la población y las MiPyMEs.	Objetivo 2: impulsar el uso de pagos digitales en las personas, empresas y gobierno.
Eje 3: crecimiento de instalaciones y servicios financieros en áreas abandonadas.	Eje 4: ampliar la cantidad de servicios financieros formales para las personas relegadas.	Objetivo 3: robustecer las instalaciones y servicios que faciliten la entrada y suministro de productos y servicios financieros.	Objetivo 4: acrecentar las habilidades económico-financieras de las personas.
Eje 5: mayor confianza en el sistema financiero formal a través de mecanismos de protección al consumidor.	Eje 6: generación de cifras y métricas para evaluar el trabajo de inclusión financiera.	Objetivo 5: robustecer el acceso a instrumentos de información y de procesos de seguridad financiera.	Objetivo 6: favorecer la inclusión financiera en la población vulnerable.

Fuente: elaboración propia con datos del CONAIF (2016 y 2020).

Por último, para que el CONAIF y el CEF lleven a cabo la PNIF cuentan con apoyo tanto de instituciones públicas como privadas, así como de agencias internacionales, mismas que ayudan con sugerencias para poder ejecutar correctamente la PNIF. En la siguiente sección se desarrollarán las cifras históricas relacionadas con la PNIF haciendo un análisis detallado de estas y de su alcance.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN MÉXICO: 2012-2021

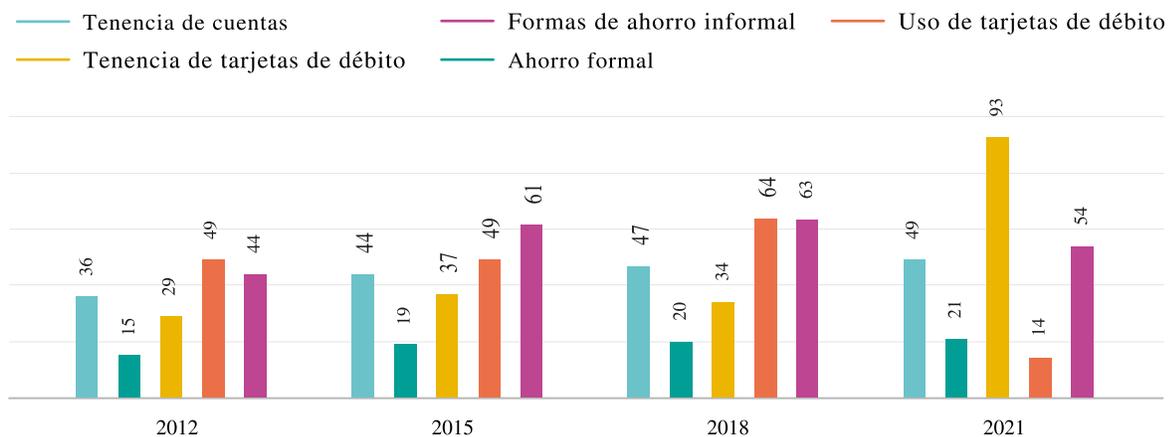
A través de investigaciones, y gracias a los datos obtenidos, la ENIF se ha convertido en un instrumento relevante para la comprensión y mejora de la inclusión financiera en México. Actualmente, el país se clasifica en seis regiones y es el resultado de un acuerdo de colaboración del INEGI y la CNBV (INEGI, 2018). La ENIF se levanta desde 2012 y se realiza cada tres años para monitorear los avances en el campo de inclusión financiera. Así, en esta investigación es de interés estudiar la evolución de la inclusión financiera a nivel nacional con diferentes variables incluidas en la PNIF, para ello se analizan variables representativas de los objetivos de la PNIF, mismas que se dividieron en cuatro grupos: ahorro, crédito, infraestructura y medios de pago y protección del usuario de servicios financieros.

- a) **Ahorro:** es esencial para enfrentar emergencias económicas y alcanzar objetivos a largo plazo, lo que contribuye a una mejor salud financiera. En la Gráfica 1 el ahorro formal se observa con una tendencia creciente, ya que en 2012 representó solo el 15% del ahorro total, en los tres años siguientes ha mostrado un comportamiento positivo, encontrándose en 2021 en 21%, lo que implica un crecimiento de seis puntos porcentuales. Por otro lado, se observa el comportamiento que ha tenido el ahorro informal, mismo que presenta una tendencia al alza en el periodo analizado (excepto para 2021).

Es de importancia señalar que el ahorro informal crece más que el ahorro formal, si bien en el periodo analizado se han observado fluctuaciones en su comportamiento, en 2021 se registró que el 54% de la población adulta ahorra de manera informal, por lo que se puede considerar que la PNIF no ha logrado disminuir el ahorro informal. También la tenencia de cuentas bancarias ha presentado una tendencia creciente en el periodo estudiado, destaca la tenencia de cuentas de débito, mismas que aumentaron del 29% al 93% del total, pero su uso contrasta con dicho incremento, ya que disminuyó del 49% al 14% durante el periodo estudiado. Lo anterior implica que, aunque el porcentaje de la población adulta que posee una cuenta de débito incrementó, cada vez la utilizan menos, lo que puede ser consecuencia del desconocimiento de su uso, o que se prefiere realizar los pagos en efectivo.

Gráfica 1

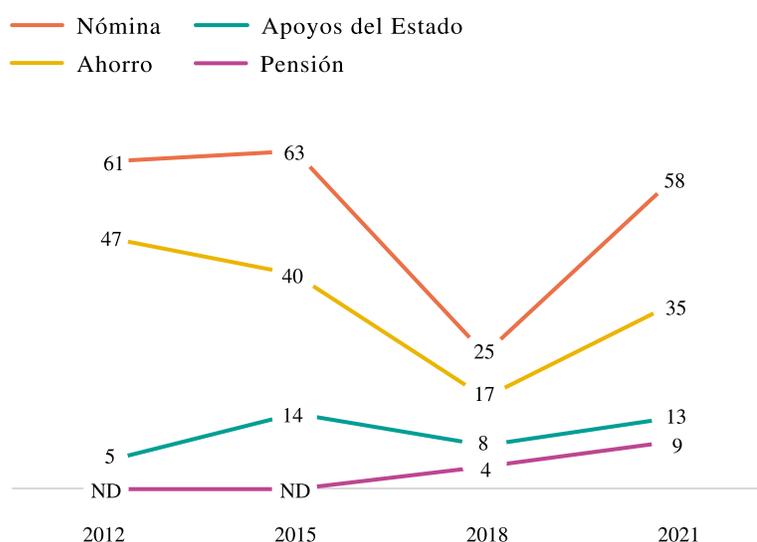
Evolución de la tenencia de cuentas y ahorro en porcentaje de la población adulta, 2012-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIF (2012, 2015, 2018 y 2021) y la CNBV (2021a).

En la Gráfica 2 se muestra que, la tenencia de cuentas de nómina ha registrado una tendencia negativa, cayendo un 36% del 2012 al 2018, y aunque registró un aumento para el 2021 de 33%, no ha alcanzado los niveles de 2012; de igual forma, las cuentas de ahorro han registrado movimientos negativos, pasando de 47% en 2012, a 35% en 2021. Las cuentas de apoyos del Estado han registrado una tendencia positiva, aumentando en 8% del 2012 al 2021. Por último, las cuentas de pensiones también han registrado un crecimiento de 5%, del 2018 al 2021. Cabe destacar que se espera que los datos de la ENIF de 2024 muestren un alza considerable en las cuentas de apoyos del Estado, como consecuencia de los diversos programas sociales con los que cuenta actualmente el gobierno federal.

Gráfica 2
Tenencia de principales tipos de cuentas en porcentaje de la población adulta, 2012-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIF (2012, 2015, 2018 y 2021) y la CNBV (2021a).

Nota: ND implica que los datos no están disponibles.

En la Gráfica 3 se observa que, la población en México con cuentas para el retiro o Afore ha tenido una tendencia positiva, lo que también es un método de ahorro formal, aunque los usuarios solo pueden hacer uso de los recursos acumulados en la vejez o en una situación de desempleo. Destaca que el porcentaje de mujeres mexicanas con una cuenta para el retiro en 2021 fue de 31%, por debajo de la participación de los hombres, ya que en dicho segmento poblacional el 49% posee una cuenta para el retiro. Por último, la media nacional de personas que poseen cuentas para el retiro fue del 39% de la población adulta. Adicionalmente, el 23 de abril del año 2021 fue aprobada la ley contra el *outsourcing* y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la cual posibilita el acceso a los trabajadores a seguro social y por lo tanto a tener la ventaja de contar con una Afore; el cambio es gradual, por lo que se esperaría que en el 2024 existan más personas que coticen en las Afores. Con los datos con los que se cuenta al momento, se evidencia que existe un acceso desigual a instrumentos de ahorro para el retiro, pero esto no solo sucede en esta modalidad de ahorro, sino en todos los servicios financieros.

Gráfica 3*Porcentaje de la población por género, con cuenta para el retiro o Afore, 2012-2021*

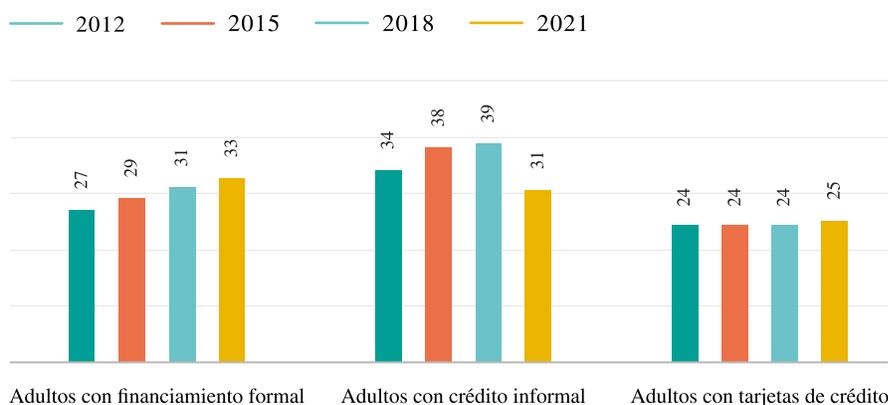
Fuente: elaboración propia con datos de la ENIF (2012, 2015, 2018 y 2021).

- b) **Crédito:** el financiamiento es una parte fundamental para el desarrollo económico, porque hace posible que las personas y empresas accedan a recursos para poder llevar a cabo sus actividades, alcanzar metas y hacer planes a futuro (CNBV, 2021b), así como implementar proyectos de inversión. En la Gráfica 4 se observa la evolución que ha tenido el modo de financiamiento y crédito en la población adulta durante el periodo 2012 a 2021. El financiamiento formal ha tenido un crecimiento del 6% en este periodo, también se observa el comportamiento que han tenido los créditos informales, mismos que durante el 2012 al 2018 registraron un crecimiento del 5% y en 2021 se registró una caída significativa del 8%; por otro lado, la población adulta con tenencia de tarjetas de crédito solo ha registrado el crecimiento de 1% en los diez años analizados.

Las tarjetas de crédito puede que no resulten ser tan atractivas para la población adulta en México, esto derivado del alto costo de estas. Se puede observar en la Tabla 3 el Costo Anual Total (CAT) de tarjetas de crédito tradicionales y la evolución en los costos de estas para los años 2016 a 2021. El crédito más caro se tuvo en los años 2017 y 2018 con un CAT de 177% para la tarjeta Consutarjeta Inicial de Consubanco. Respecto del crédito más barato, este se alcanzó en 2019 con un CAT del 21% para la tarjeta Hey de Banregio.

El promedio de CAT para todos los productos en los seis años es de 102.8% siendo que este valor resulta elevado, ya que los créditos mostrados en la Tabla 3 son para consumos menores o iguales a 4,500 pesos mexicanos. En el año 2021 es donde se tiene el mejor promedio, este es el más bajo con un CAT promedio de 98%. Como se puede observar, las altas tasas desincentivan el uso de las tarjetas para consumo en productos de corto plazo por parte de los usuarios (véase Gráfica 4).

Gráfica 4
Evolución del financiamiento y crédito en la población adulta (porcentaje), 2012-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIF (2012, 2015, 2018 y 2021).

Tabla 3
Costo Anual Total de tarjetas de crédito para bajo consumo, 2016-2021

Tarjeta	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Clásica Inbursa	51.1	56.5	57.2			
Santander Aeroméxico Blanca			62.2		82.1	78.8
Clásica (Banregio)	58.9	65.3	65.4	69.0	65.6	62.8
Santander Zero			74.9		77.3	78.6
Light (Santander)			77.1		80.5	79.1
Clásica (Banorte)	83.2	87.6	81.9	95.3	117.3	129.6
BanCoppel	86.5	87.3	87.6	85.2		80.0
Banorte Ke Buena		71.0	88.1	108.1	119.7	133.7
Tarjeta 40 (Banorte)	61.8	100.0	89.7	104.0	116.1	133.7
Bsmart Universidad Citibanamex		90.8	92.0			
Banorte La Comer			93.4	102.5		
The Home Depot Citibanamex		101.7	103.6	103.0	109.0	112.4
Flexcard (Santander)			107.1		101.2	98.3
Clásica (Famsa)	89.7	94.2	112.6	118.0		
Bancomer Educación	101.5	108.3	114.9			
Clásica Citibanamex (antes Clásica Internacional)	103.0	112.6	115.0	115.0		
Office Depot Citibanamex	103.2	113.3	115.8			
Affinity Card Citibanamex	103.4	112.1	115.9	116.4		
Bsmart Citibanamex	102.5		121.9	118.6		
IPN Bancomer	122.7	130.1	139.2			

<i>Tarjeta</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Azul Bancomer	122.0	131.0	139.3			
Rayados Bancomer	122.4	130.9	141.4			
Consutarjeta Clásica Naranja (Consubanco)	130.1	139.8	144.0			
Consutarjeta Inicial (Consubanco)	162.0	177.7	177.7			
Hey (Banregio)				21.0	43.7	24.0
BanCoppel Visa				85.2	80.0	
Costco Citibanamex				95.2	96.2	92.3
Teletón Citibanamex				106.0	110.3	
Crea BBVA				126.1	123.4	120.0
Bodega Aurrera (Inbursa)				153.3	110.6	
Clásica Citibanamex	103.0	112.6	115.0	115.0	118.8	119.6
La Comer (Banorte)					129.6	131.4
Mínimo	51.1	56.5	57.2	21.0	43.7	24.0
Promedio	100.4	106.5	107.2	103.9	100.5	98.0
Máximo	162.0	177.7	177.7	153.3	129.6	133.7

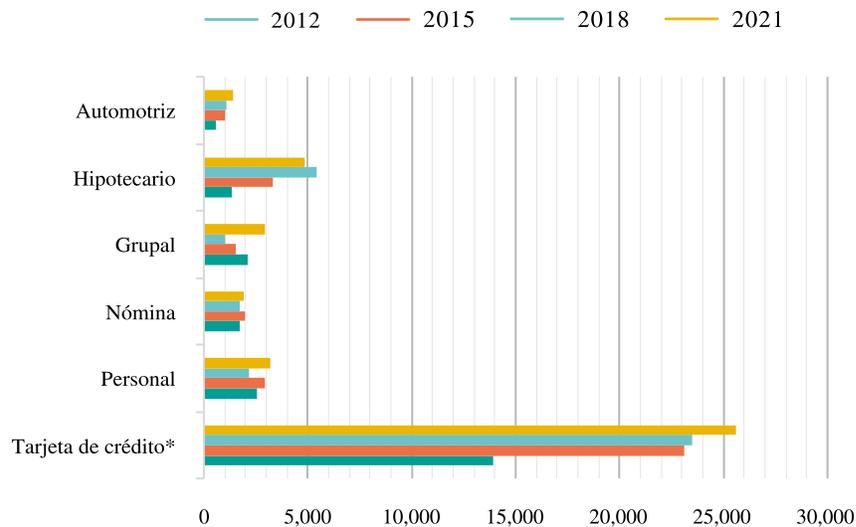
Las celdas en blanco implican que no existe información disponible.

Fuente: elaboración propia con datos de BANXICO (2024).

Continuando con el análisis sobre las tarjetas de crédito, en la Gráfica 5 se observan los principales tipos de crédito formal con los que cuenta la población adulta, siendo la tenencia de tarjetas de crédito el crédito más frecuente en la población mexicana, pasando de 13,916,929 en 2012 a 25,572,043 en 2021. Cabe señalar que dicho crédito considera crédito bancario, departamental y de autoservicio.

En la actualidad, el segundo crédito formal más usado es el crédito hipotecario, pasando de 1,353,035 en 2012 a 4,864,508 en 2021 y el tercer crédito más usado es el crédito personal, que se refiere a cuando una entidad financiera ofrece al cliente una cantidad específica que puede usar libremente, sin necesidad de destinarlo a un bien o consumo particular (CONDUSEF, 2023a), dicho crédito pasó de 2,512,779 en 2012 a 3,180,406 en 2021.

Gráfica 5
Tenencia de principales tipos de crédito formal en la población adulta (miles), 2012-2021



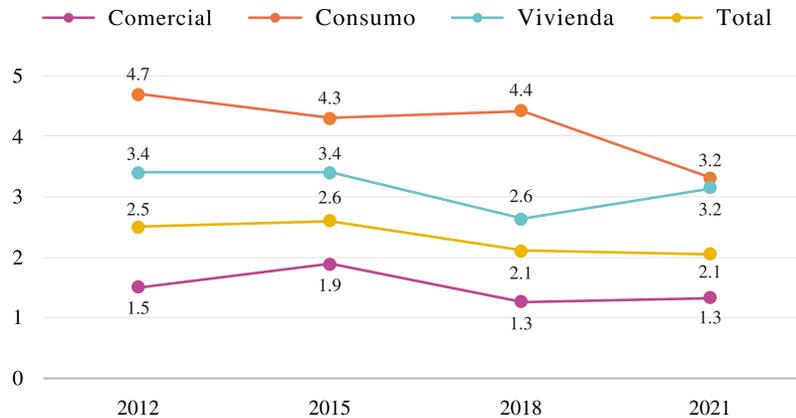
Fuente: elaboración propia con datos de la ENIF (2012, 2015, 2018 y 2021).

***Nota:** tarjeta de crédito incluye: tarjeta de crédito departamental, de tienda de autoservicio y/o bancaria.

Los datos analizados con anterioridad muestran que el porcentaje de población adulta que cuenta con tarjeta de crédito no ha aumentado en gran medida durante el periodo de estudio, lo que evidencia que existe un porcentaje considerable de personas entre los 18 y 75 años que no cuentan con tarjetas de crédito, lo que sin duda es una oportunidad de avance para las instituciones financieras de México. Adicionalmente, y con datos de la ENIF (2021), se sabe que: el 30.4% de la población con tarjeta de crédito la utiliza al menos una vez al mes, 20.4% la usan de 2 a 4 veces al mes, 19.9% una vez al mes y el 18.7% no la utiliza.

En este contexto, la CNBV evalúa cada año el Índice de Morosidad (IMOR), mismo que analiza el estado de los impagos en la cartera de crédito, midiendo como una razón el total de créditos morosos entre el total de operaciones de préstamo y crédito que otorga una institución en específico (López, 2023). En la Gráfica 6 se observa que el IMOR de la cartera total ha mostrado una tendencia decreciente, bajando 0.4% hasta el 2021, la cartera comercial se encontraba en un nivel del 1.3%, disminuyendo 0.2% respecto al 2012; la cartera de consumo es la que mayor disminución ha presentado en este periodo analizado, habiendo bajado 1.4% en los diez años estudiados. Por último, la cartera de vivienda se encontró en 3.2% en 2021, también disminuyó 0.2% respecto al 2012.

Gráfica 6
Índice de morosidad por tipo de cartera (porcentaje), 2012-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV (2013a, 2016b, 2020a y 2022).

Adicionalmente, el cálculo del IMOR ayuda a conocer y evaluar la salud del sistema financiero, la situación crediticia de la población, conocimientos financieros y su capacidad de pago, ya que en la medida en que el índice es más alto, quiere decir que los conocimientos financieros no son los suficientes; en este caso, la disminución de dicho índice en la economía mexicana puede implicar: a) Que los usuarios de créditos son más conscientes de los niveles de deuda que pueden pagar y no solicitan créditos que excedan su capacidad de pago, b) Puede ser consecuencia de mejores estrategias de recuperación de la cartera vencida por parte de las instituciones financieras, o c) Respecto de las instituciones bancarias, el monto de interés del crédito tendría que disminuir, ya que supone menor riesgo de impago (se puede observar en la Tabla 3 que para el año 2021 el CAT promedio es el menor de los años analizados, lo que coincide con la disminución en el IMOR).

- c) **Infraestructura y medios de pago:** en lo que a infraestructura financiera se refiere, la Gráfica 7 muestra la evolución que han tenido el número de sucursales bancarias desde el 2012, terminando el año con 16,097 bancos en el país; en 2015 se registró una disminución de 497 sucursales, terminando el año con 15,600; por otro lado, en 2018 se registró un aumento, concluyendo el año con 16,702 y para 2021 se volvió a registrar una disminución de 1,237, finalizando el año con 15,465 sucursales. Lo anterior puede ser consecuencia de la disminución de operaciones que se realizaban de forma presencial en favor de las operaciones digitales mediante la banca móvil, a saber: CoDi y SPEI.

Gráfica 7
Evolución trimestral de sucursales bancarias (miles), 2012-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV (2013a, 2020a y 2022).

En el caso de CoDi, esta es una plataforma que permite realizar transacciones a través de transferencias electrónicas, de manera rápida, segura y gratuita, utilizando tecnología QR (*Quick Response Code*) que es la evolución de un código de barras y la información está almacenada dentro de un cuadro y NFC (*Near Field Communication*) que permite la transmisión de datos al aproximar dos dispositivos móviles entre sí (BANXICO, 2023b). CoDi fue lanzado el 30 de septiembre del 2019. En la Tabla 4 se analizan los beneficios que se tienen al usar CoDi como método de pago, enfatizando la rapidez de las transferencias, seguridad al no portar efectivo, la disposición inmediata del dinero y que no cobra comisiones.

Tabla 4
Beneficios de usar CoDi

<i>Los beneficios al cobrar con CoDi</i>	<i>Los beneficios al pagar con CoDi</i>
Transferencias rápidas, seguras y eficientes, todos los días de la semana, las 24 horas.	Transferencias rápidas, seguras y eficientes todos los días de la semana a cualquier hora.
Sin contracargos, debido a la aceptación explícita del comprador.	Ahorro en comisiones al no usar tarjetas de crédito.
Disposición inmediata del dinero en la cuenta.	Menor necesidad de manejar efectivo y menos tiempo en filas de cajeros automáticos.
Sin costos ni comisiones adicionales.	Sin costos ni comisiones adicionales.
Generación de historial de operaciones para acceder a servicios financieros personalizados.	Generación de historial de operaciones para acceder a servicios financieros personalizados.

Fuente: elaboración propia con datos de BANXICO (2023b).

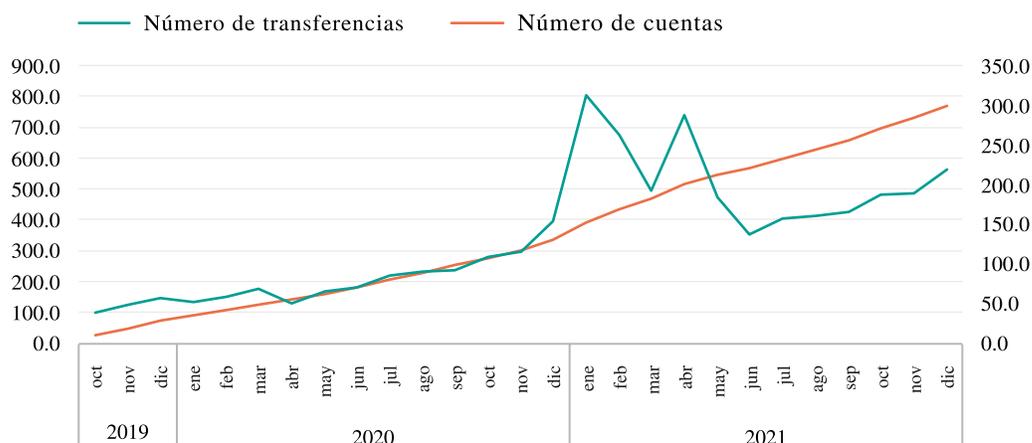
En este contexto, y con datos de INEGI (2021), las estimaciones puntuales con los últimos datos disponibles de la ENIF 2021 indica que, del total de la población de 18 a 70 años en México (83,684,692), 44,284,583 personas son mujeres, de las cuales 13,365,989 (30.2%) sí conocen CoDi, aunque de ellas solo 947,959 (8.3%) lo ha utilizado. Por otra parte, 28,775,047 (65%) mujeres no conocen CoDi y 2,143,547 (4.8%)

mujeres no saben si conocen CoDi. Respecto a los 39,400,109 hombres, 15,095,401 (38.3%) conocen CoDi y dentro de ellos el 9.4% lo han utilizado; 22,660,351 (57.5%) no conoce CoDi y 1,644,357 (4.2%) no saben si conocen CoDi.

En la Gráfica 8 se observa el comportamiento histórico de los miles de transferencias enviadas por CoDi y las cuentas acumuladas en la plataforma, desde octubre del 2019 hasta diciembre del 2021. Donde se muestra un aumento en este periodo, pero principalmente sobresalen dos meses: enero y abril del 2021, ya que las transferencias tuvieron un aumento destacado como consecuencia de la recuperación económica tras la pandemia de COVID-19. De acuerdo con la CNBV (2022), en enero del 2021 se realizaron 312,534 transferencias por CoDi y en abril del mismo año 286,790, mayo tuvo una caída de 103,068. Siendo hasta julio del mismo año que se comenzó a recuperar el número de transferencias, a partir de ahí continúa con una tendencia creciente.

Gráfica 8

Transferencias enviadas por CoDi y cuentas acumuladas con al menos un pago (miles), 2019-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV (2022).

Adicionalmente, en la Gráfica 8 se observa el progreso en el número de cuentas que han acumulado un pago o más utilizando la plataforma CoDi, contando con una clara tendencia creciente. Pues en el año de su lanzamiento (2019) concluyó con 71,128 cuentas; en diciembre de 2020 ya se contaba con 335,190; y por último, para el mismo mes del año 2021, ya se contaba con 769,734 cuentas que han llevado a cabo mínimo un pago a través de CoDi.

También es importante mencionar el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), que es un sistema de pagos de BANXICO que facilita el realizar pagos electrónicos en segundos mediante la banca por internet o móvil, también permite transferencias electrónicas entre cuentas de diferentes bancos de forma casi instantánea. El procedimiento general es: a) Ingresar al servicio de banca por internet o móvil; b) Seleccionar la opción de pagos por SPEI y; c) Proporcionar los datos del pago: número de referencia, concepto y monto (BANXICO, 2023a). Los pagos deben realizarse entre cuentas en diferentes bancos y suelen tardar menos de treinta segundos. Se proporcionan datos importantes para rastrear e identificar los pagos en estados de cuenta y futuras aclaraciones. Se recomienda acordar la leyenda o texto del concepto de pago con el beneficiario. Este sistema entró en funciones en 2004 “sustituyendo a su antecesor el Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA), que dejó de funcionar en agosto de 2005” (BANXICO, 2016, 5).

En la Gráfica 9 se observa el progreso del número de transferencias en SPEI desde el primer trimestre del 2017, comenzando con 265,686,492 transferencias, hasta el cuarto trimestre del mismo año con 313,550,987. En el 2021, durante el primer trimestre se registraron 392,372,247 transferencias; al último trimestre de ese año se contaron con 480,231,553, siendo este último el periodo con mayor cantidad de transferencias, lo que sin duda se vio influenciado tras la recuperación económica de la pandemia del COVID-19.

Gráfica 9

Evolución del número de transferencias en SPEI (millones) 2017-2021

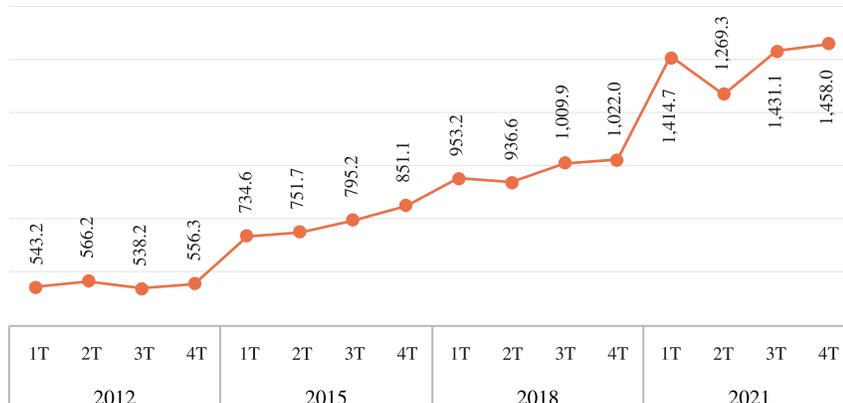


Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV (2022).

Como se observa, la implementación de CoDi y SPEI por parte de BANXICO impulsan la inclusión financiera en México al fomentar el uso responsable de tecnologías financieras, ampliar el acceso a servicios financieros, promover la inclusión económica, la planificación financiera y el uso adecuado de los recursos.

En la Gráfica 10, se muestra el comportamiento trimestral que han tenido las Terminales Puntos de Venta (TPV) y Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) durante el 2012 al 2021, el cual tiene una tendencia al alza. En el cuarto trimestre del 2012 se registraron 556,335, en el cuarto trimestre del 2015 851,100; en el mismo periodo del 2018 se registraron 1,022,004 TPV y, por último, en 2021 se registraron 1,457,961, lo cual implica que cada vez se realizan más transacciones a través de TPV y EACP, lo que explica también, en alguna medida, la disminución de la cantidad de sucursales bancarias, ello aunado a la pandemia de COVID-19 que inició en 2020.

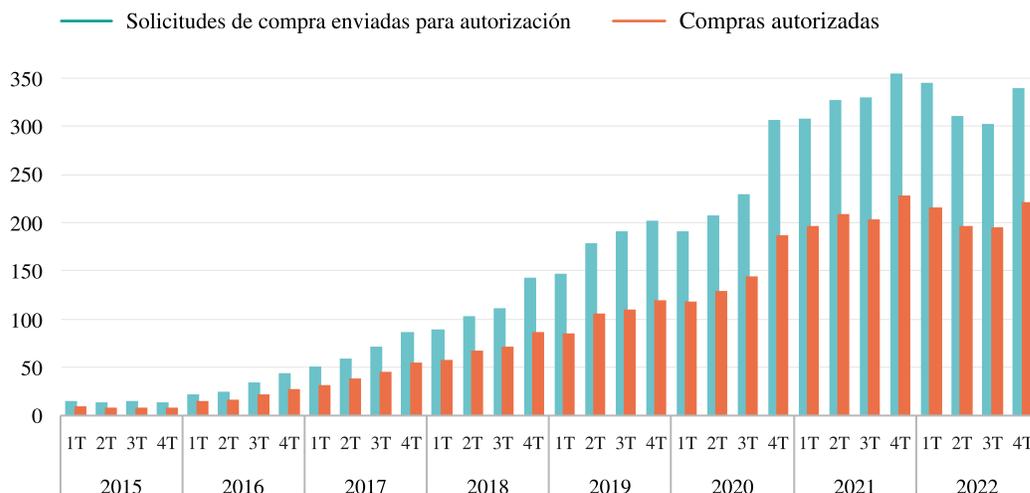
Gráfica 10
Evolución de TPV de la banca y EACP (miles), 2012-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV (2013b, 2020b y 2022).

Por último, en la Gráfica 11 se pueden observar las estadísticas del comercio electrónico desde el 2015 hasta 2022. En dicha gráfica se observa una clara tendencia creciente en las solicitudes de compras que son enviadas para autorización. En el cuarto trimestre del 2015 se registraron 15 millones de solicitudes de compras y solo se autorizaron 9.5 millones. Para el cuarto trimestre del 2018, se registraron 143.3 millones de solicitudes de compra, solo se autorizaron 88.0 millones. En el cuarto trimestre del 2021 se registraron 355.9 millones de solicitudes de compra y se autorizaron 228.3 millones. Por último, en el 2022 se solicitaron 340.9 millones de autorizaciones, pero solo fueron autorizadas 222.3 millones. Cabe destacar que, el que no todas las solicitudes de compra sean aceptadas se puede deber a la falta de recursos por parte de los usuarios o por restricciones del medio de pago con el que se está realizando la transacción.

Gráfica 11
Estadísticas de comercio electrónico (millones), 2015-2022



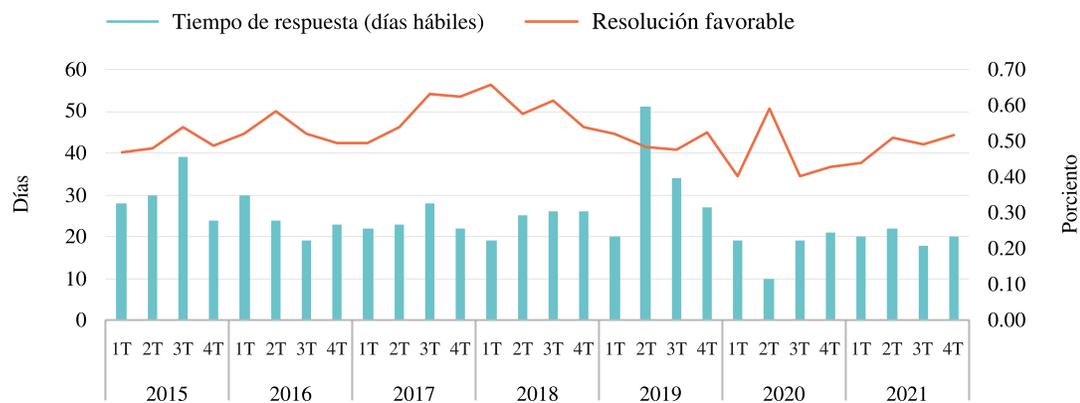
Fuente: elaboración propia con datos de BANXICO (2023c).

- d) **Protección del usuario de servicios financieros:** la CONDUSEF, como anteriormente se comentó, se dedica a la protección y defensa de los usuarios de servicios e instituciones financieras, por ello fue que implementó en 2018 el Portal de Queja Electrónica, donde los usuarios pueden presentar sus reclamaciones ante las instituciones bancarias con productos de tarjetas de crédito, débito y/o cuenta de nómina, relacionadas a los cargos no reconocidos.

En la Gráfica 12, se observan los días que las reclamaciones han tardado en ser atendidas, así como su resolución, destaca que el segundo trimestre del 2019 fue el periodo en el que más tardaron las quejas en ser atendidas (en promedio 51 días). Lo anterior puede ocasionar que las personas que realizan compras por internet opten por no realizarlas, ante la preocupación que existe por el largo periodo de respuesta ante una reclamación. Adicionalmente, destaca que del segundo trimestre de 2018 y hasta el cuarto trimestre de 2021, el porcentaje de resoluciones favorables para los usuarios disminuyó, situación que también puede desincentivar a las personas a realizar compras por internet.

Gráfica 12

Respuesta y resolución en reclamaciones de comercio por internet ante CONDUSEF, 2015-2021

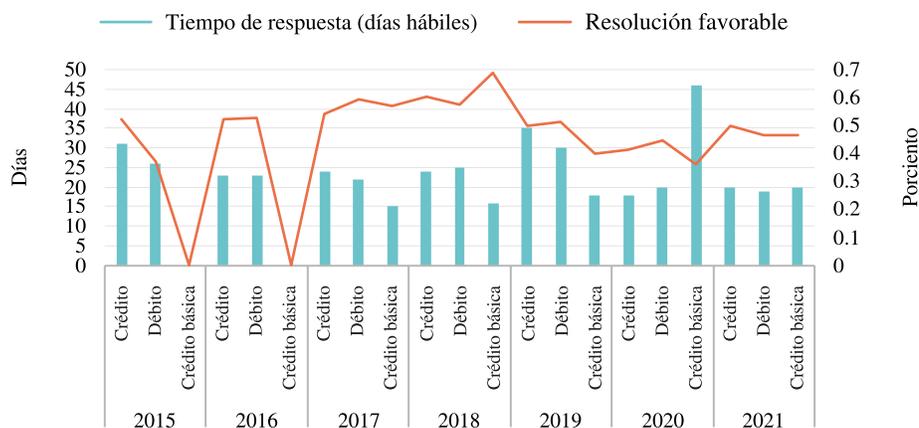


Fuente: elaboración propia con datos de la CONDUSEF (2023b).

Por otro lado, en la Gráfica 13 se observa que las reclamaciones de tarjetas de crédito son las que presentan mayor promedio de días de respuesta; en 2015 se encontraba en 31 días y en 2021 disminuyó a 20. También destaca que las resoluciones favorables por uso de distintas tarjetas, cuenta con una tendencia estable en el periodo del 2017 al 2021.

Gráfica 13

Respuesta y resolución en reclamaciones ante CONDUSEF en tarjetas, 2015-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la CONDUSEF (2023b).

Así, el balance general de las cuatro categorías de variables analizadas con anterioridad indica:

1. **Ahorro:** el ahorro formal pasó de representar el 15% de las formas de ahorro de los adultos en 2012, a 21% en 2021, el ahorro informal aumentó del 44% al 54% para el mismo periodo. El ahorro informal continúa siendo la modalidad de ahorro con la que la mayoría de los mexicanos cuenta, lo que los excluye de la seguridad que proporcionan las instituciones financieras y los rendimientos. Aunado a lo anterior, la tenencia de cuentas de ahorro ha disminuido, al pasar del 47% al 35%, lo que explica que exista un menor porcentaje de personas que ahorran de manera formal. Adicionalmente, aumentó la tenencia de cuentas bancarias, al pasar del 36% al 49% de la población. La posesión de cuentas para el retiro aumentó del 37% de la población adulta al 49%, pero con un acceso desigual entre hombres y mujeres.
2. **Crédito:** de la población adulta solo el 27% contaba con financiamiento formal en 2012, en 2021 el 33%. En lo que respecta al crédito informal, este disminuyó del 34% al 31% para el mismo periodo de estudio. Los adultos que contaban con tarjeta de crédito pasaron del 24% al 25%, lo que representa un aumento de 1% en diez años. Los tres mecanismos de crédito formales preferidos por los mexicanos son: tarjeta de crédito, crédito hipotecario y crédito personal. Destaca que, durante 2021, de las personas con tarjetas de crédito, el 18.7% no la utilizó y el 19.9% la utilizó solo una vez al mes.
3. **Infraestructura y medios de pago:** las sucursales bancarias pasaron de 14,996 durante el primer trimestre de 2012, a 15,465 para el cuarto trimestre de 2021, lo que implica un crecimiento pequeño de las mismas (469), ya que la pandemia afectó la cantidad de transacciones que se realizaban de manera presencial en las sucursales, aunado a la llegada de CoDi en 2019, el mayor uso de SPEI, el aumento del comercio electrónico y de las TPV. Adicionalmente, en lo referente al uso de tecnologías financieras (CoDi y SPEI) se observa que existe un crecimiento en las mismas, pero el alcance poblacional que tienen es mínimo.
4. **Protección de usuarios de servicios financieros:** el tiempo de respuesta de las reclamaciones por compras en internet disminuyó de 28 días, para el primer trimestre de 2015, a 20 días para el cuarto trimestre de 2022. Las resoluciones favorables para los usuarios aumentaron del 46.9% al 51.6%

para el mismo periodo de estudio. Lo anterior implica que, aunque existen avances, estos son muy pequeños, ya que el tiempo de respuesta promedio de las quejas sobre compras en internet se redujo solo ocho días en seis años. Cabe destacar que el tiempo de respuesta de las quejas en las distintas tarjetas se ha mantenido para el periodo estudiado.

El análisis individual de las variables muestra que existen avances importantes en materia de inclusión financiera, pero todavía queda mucho por hacer para poder incrementar la inclusión financiera de la población y con ello impactar positivamente en la vida de los individuos, así como en el crecimiento económico del país, pero si se analiza el desempeño de los objetivos de la PNIF con las variables oficiales la imagen es otra. La Tabla 5 muestra los indicadores con los cuales el gobierno mide el cumplimiento de la PNIF, mismos que indican el nivel de las variables elegidas para 2018 y 2022 (último año disponible de los datos), así como el objetivo que se pretende alcanzar.

Tabla 5
Indicadores de objetivo de la Política Nacional de Inclusión Financiera

<i>Indicador</i>	<i>2018</i>	<i>2022</i>	<i>Meta</i>
Objetivo 1. Acceso y uso de servicios financieros Número de cuentas de la banca, entidades de ahorro y crédito popular e instituciones de fondos de pago electrónico por cada 10 mil personas adultas	12,970	14,831	16,681
Objetivo 2. Ecosistema de pagos Número de transacciones y transferencias electrónicas <i>per cápita</i> anual	37	83	60
Objetivo 3. Infraestructura para servicios financieros Porcentaje de la población que habita en localidades en un radio de 4 km alrededor de al menos un punto de acceso	87%	90%	90%
Porcentaje de municipios con al menos un punto de acceso	76%	80%	90%
Objetivo 5. Protección financiera Número de visitas anuales a los comparadores provistos por autoridades financieras por cada 10 mil personas adultas	47	64	94
Objetivo 6. Personas en situación de vulnerabilidad Brecha de género de distribución en el número de cuentas de la banca y entidades de ahorro y crédito popular	1.3	-4.0	0.0

Fuente: tomado de la CNBV (2023b, 4).

En la Tabla 5 destaca que, los objetivos 1, 2, 3 y 6 muestran un buen desempeño y que la meta para el 2024 es alcanzable, pero si se analizan los objetivos con variables desagregadas se observa que ello será complicado. Adicionalmente, destacan dos puntos: primero, la brecha de género en la cantidad de cuentas ha disminuido considerablemente y en favor de las mujeres (no así la tenencia de cuentas para el retiro), sobrepasando el objetivo planteado para 2024; segundo, no se reporta información oficial respecto al objetivo 4, mismo que implica incrementar las competencias económico-financieras las cuales en términos de los costos de las tarjetas de crédito se han mantenido elevadas, lo que se corrobora con la Tabla 3.

CONCLUSIONES

La inclusión financiera es un tema importante en la agenda gubernamental, ya que permite integrar a la población al sistema financiero, ello facilita a los usuarios el acceder a instituciones financieras formales y a los rendimientos que ofrecen los diversos instrumentos existentes; al gobierno le facilita la captación de recursos e impuestos y aumenta el capital disponible en el mercado de valores para asignarlo en proyectos de inversión. Lo anterior implica que es deseable contar con una población con un nivel de inclusión financiera alto, pero en el caso de México se observa que, si bien las primeras mediciones de inclusión financiera datan de 2009, dichas mediciones iniciaron sin una visión institucional y un enfoque nacional, pues fue hasta 2012 que se levantó la primera encuesta a nivel nacional (la ENIF) y hasta el 2016 se implementó la primera política pública (PNIF) como respuesta a la falta de acceso a servicios financieros que limitaba la participación de las personas en la economía formal y restringía su potencial de desarrollo.

Lo cierto es que desde 2012 la inclusión financiera ha aumentado en México, abordando no solo la disponibilidad de servicios financieros, sino también la educación financiera y la adaptación a las necesidades cambiantes de la población, ello en un contexto en el cual las finanzas tienden a la digitalización. Pese a ello, dichos avances no han sido lo suficientemente grandes para que toda la población se vea beneficiada de las políticas en materia de inclusión financiera, ya que existen poblaciones que continúan marginadas del acceso a servicios financieros, no existe un acceso igualitario por género a los diversos instrumentos financieros y prevalecen los modos informales como principal fuente de ahorro y crédito entre los mexicanos, tal como indica el estudio de las variables analizadas.

Adicionalmente, las tasas de interés de productos financieros para consumos menores a \$4,500 pesos han permanecido altas con un valor promedio anual de 100.4% para 2016 y de 98% para 2021, aunque han tenido un decremento no es el suficiente para alcanzar a la población de escasos recursos que no pueden pagar tasas de interés tan altas debido al bajo salario que perciben. Aunque la PNIF, junto con la reforma financiera de 2014, ha buscado incrementar la competencia en el sector para disminuir los montos de las tasas de interés en los créditos, lo cierto es que no lo han logrado.

Por lo anterior, consideramos que es difícil que el gobierno alcance sus objetivos propuestos en materia de inclusión financiera para el 2024, lo que quedará de manifiesto con la publicación de la ENIF de 2024.

Finalmente, es importante destacar que, para que funcione la PNIF se necesita un enfoque integral y apoyo del sector público y privado, de las instituciones que hacen posible la inclusión financiera en México, así como de los reguladores y es indispensable que se le asigne un mayor énfasis a la educación financiera, ya que sin ella la inclusión financiera será sumamente difícil. Los mecanismos para lograr una estrategia que incluya a todos los actores anteriormente mencionados no es tarea fácil, es un proceso complejo y de largo plazo. Adicionalmente, es necesario cuantificar el impacto de la PNIF en el crecimiento económico y en el bienestar de la población mexicana, ello a través de metodologías econométricas, lo que queda asentado en nuestra agenda de investigación.

REFERENCIAS

- BANXICO. (2016). *Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI)*. Obtenido de [www.banxico.org.mx](https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/d/%7B89B6CCF0-6070-7389-3DD5-B27AC4ECD9D1%7D.pdf): <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/d/%7B89B6CCF0-6070-7389-3DD5-B27AC4ECD9D1%7D.pdf>
- BANXICO. (2023a). *Información del SPEI® para el público en general*. Obtenido de [www.banxico.org.mx](https://www.banxico.org.mx/servicios/sistema-pagos-electronicos-in.html): <https://www.banxico.org.mx/servicios/sistema-pagos-electronicos-in.html>
- BANXICO. (2023b). *Información sobre CoDi® Cobro Digital*. Obtenido de [www.banxico.org.mx](https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/codi-cobro-digital-banco-me.html): <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/codi-cobro-digital-banco-me.html>
- BANXICO. (2023c). *Operaciones en TPV de Comercio Electrónico – (CF621)*. Obtenido de [www.banxico.org.mx](https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=21&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF621&locale=es): <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=21&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF621&locale=es>
- BANXICO. (2024). *Información Comparativa de Costos de Tarjetas de Crédito*. Obtenido de <https://www.banxico.org.mx/tarjetascat/>
- Barrueta, E. (2020). *La influencia de las nuevas tecnologías en la inclusión financiera*. Banco de España.
- CNBV. (2013a). *Informe anual 2013*. Obtenido de [www.cnbv.gob.mx](https://www.cnbv.gob.mx/TRANSPARENCIA/Documents/Informe%20Anual%202013.pdf): <https://www.cnbv.gob.mx/TRANSPARENCIA/Documents/Informe%20Anual%202013.pdf>
- CNBV. (2013b). *Reporte de Inclusión Financiera 5*. Obtenido de [www.cnbv.gob.mx](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%205.pdf): <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%205.pdf>
- CNBV. (2016a). *Consejo Nacional de Inclusión Financiera*. Obtenido de [www.cnbv.gob.mx](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Consejo-Nacional-de-IF.aspx): <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Consejo-Nacional-de-IF.aspx>
- CNBV. (2016b). *Informe anual 2016*. Obtenido de [www.cnbv.gob.mx](https://www.cnbv.gob.mx/TRANSPARENCIA/Transparencia-Focalizada/Documents/Informe_Anual_2016.pdf): https://www.cnbv.gob.mx/TRANSPARENCIA/Transparencia-Focalizada/Documents/Informe_Anual_2016.pdf
- CNBV. (2020a). *Información del sector de Banca Múltiple al cierre de diciembre de 2019*. Obtenido de [www.cnbv.gob.mx](https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-MULTIPLE/Prensa%20Sector%20Bancario/Comunicado%20de%20Prensa%20004%20BM%20diciembre%202019.pdf): <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-MULTIPLE/Prensa%20Sector%20Bancario/Comunicado%20de%20Prensa%20004%20BM%20diciembre%202019.pdf>
- CNBV. (2020b). *Panorama Anual de Inclusión Financiera*. Con datos al cierre de 2019. Obtenido de [www.gob.mx](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581089/Panorama_IF_2020.pdf): https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581089/Panorama_IF_2020.pdf
- CNBV. (2021a). *El ahorro en México: productos, instrumentos y evolución*. Obtenido de [www.gob.mx](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616136/Estudio_Ahorro.pdf): https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616136/Estudio_Ahorro.pdf
- CNBV. (2021b). *El crédito en México: productos, instrumentos y evolución*. Obtenido de [www.gob.mx](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/624795/Estudio_Credito.pdf): https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/624795/Estudio_Credito.pdf
- CNBV. (2022). *Panorama Anual de Inclusión Financiera*. Con datos al cierre de 2021. Obtenido de [www.cnbv.gob.mx](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Panorama_2022.pdf?utm_source=Panorama+2022&utm_medium=Mail&utm_campaign=Panorama): https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Panorama_2022.pdf?utm_source=Panorama+2022&utm_medium=Mail&utm_campaign=Panorama
- CNBV. (2023a). *El CONAIF tiene por objeto planear, formular, instrumentar, ejecutar y evaluar la Política Nacional de Inclusión Financiera*. Obtenido de [www.gob.mx](https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/consejo-nacional-de-inclusion-financiera-25320): <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/consejo-nacional-de-inclusion-financiera-25320>
- CNBV. (2023b). *Panorama Anual de Inclusión Financiera*. Con datos al cierre de 2022. Obtenido de [www.cnbv.gob.mx](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Panorama_2023.pdf): https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Panorama_2023.pdf
- CONAIF. (2016). *Política Nacional de Inclusión Financiera*. Obtenido de [www.gob.mx](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/190321/PNIF.pdf): <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/190321/PNIF.pdf>

- CONAIF. (2020). *Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024*. Obtenido de www.gob.mx: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618362/10_sesion_GS.pdf
- CONDUSEF. (2023a). *Crédito personal*. Obtenido de www.condusef.gob.mx: <https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=1031&idcat=1#:~:text=Un%20Cr%C3%A9dito%20personal%20es%20aque,todo%20de%20tarjeta%20de%20cr%C3%A9dito.>
- CONDUSEF. (2023b). *Historial de reclamaciones de usuarios financieros*. Obtenido de www.condusef.gob.mx: https://www.condusef.gob.mx/?p=historico_reclamaciones
- Dabla-Norris, E., Deng, Y., Ivanova, A., Karpowicz, I., Unsal, F., VanLeemput, E., y Wong, J. (2015). Inclusión financiera: un enfoque centrado en América Latina. *Boletín*, 61(4), 244-281. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- ENIF. (2012). *Análisis descriptivo de los resultados*. Obtenido de www.cnbv.gob.mx: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/An%C3%A1lisis%20Descriptivo%20ENIF%202012.pdf>
- ENIF. (2015). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015*. Obtenido de www.gob.mx: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/ENIF%202015.pdf>
- ENIF. (2018). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018*. Obtenido de www.inegi.org.mx: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enif/2018/doc/enif_2018_resultados.pdf
- ENIF. (2021). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021*. Obtenido de www.inegi.org.mx: <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2021/>
- Gaxiola, S. R., Mata, L., y Valenzuela, P. R. (2020). Análisis de la inclusión financiera: oportunidades para el desarrollo del sector financiero mexicano. *Panorama económico*, 16(31), 215-232. <https://doi.org/10.29201/peipn.v16i31.31>
- Gómez, T., Ríos, H., y Zambrano, A. (2021). Interacción entre crecimiento económico, estabilidad e inclusión financiera: evidencia empírica internacional. *Contaduría y Administración*, 66(1), 1-22. <https://dx.doi.org/10.22201/fca.24488410e.2021.2498>
- Góngora, S., Banda, H., y Vivanco, M. (2023). Impacto de la inclusión financiera en el crecimiento económico en México por Entidad Federativa 2013-2021. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas, Nueva Época*, 18(3), 1-19. <https://doi.org/10.21919/remef.v18i3.891>
- Herrera, A. F. (2019). Inclusión financiera femenina en México: una herramienta para su empoderamiento. FEMERIS. *Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 4(3), 158-182. doi:<https://doi.org/10.20318/femeris.2019.4934>
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018. Presentación de resultados*. Obtenido de www.inegi.org.mx: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enif/2018/doc/enif_2018_resultados.pdf
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021*. Obtenido de www.inegi.org.mx: <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2021/>
- López, R. (2023). *Índice de morosidad*. Obtenido de www.expansion.com: <https://www.expansion.com/diccionario-economico/indice-de-morosidad.html>
- Loría, E., y Robles, M. (2020). Reforma financiera y crecimiento potencial en México, 2014-2019. *Economía UNAM*, 17(50), 72-91. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.50.520>
- Martínez, C. H., Peña, X., y Tuesta, D. (2013). *Factores de demanda que influyen en la inclusión financiera en México: Análisis de las barreras a partir de la ENIF*. BBVA Research.
- Martínez, L. B., Guercio, M. B., Orazi, S., y Vigier, H. (2022). Instrumentos financieros claves para la inclusión financiera en América Latina. *Revista Finanzas y Política Económica*, 14(1), 17-47. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v14.n1.2022.2>

- Mejía, D., y Azar, K. (2021). *Políticas de inclusión financiera y las nuevas tecnologías en América Latina*. Corporación Andina de Fomento. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1755/Pol%C3%ADticas%20de%20inclusi%C3%B3n%20financiera%20y%20las%20nuevas%20tecnolog%C3%ADas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=4>
- Mungaray, A., González, N., y Osorio, G. (2021). Educación financiera y su efecto en el ingreso en México. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 52(205), 55-78. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2021.205.69709>
- Murillo, C., Acosta, E., y Quintero, M. (2021). Nivel de educación financiera como influencia en la toma de decisiones de endeudamiento en el uso de tarjetas de crédito en Navojoa, Sonora. *Revista de Investigación Académica sin Frontera*, 14(36), 1-22. <https://doi.org/10.46589/rdiasf.vi36.400>
- Pérez, P., y Fonseca, M. (2017). Análisis espacial de la inclusión financiera y su relación con el nivel de pobreza en los municipios mexicanos. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 12(1), 43-62. <https://doi.org/10.21919/remef.v12i1.13>
- PNIF. (2023). *La inclusión financiera*. Obtenido de www.pnif.mx: <https://www.pnif.mx/acerca>
- Presidencia de la República EPN. (2014). *4 Objetivos fundamentales de la Reforma Financiera*. Obtenido de www.gob.mx: <https://www.gob.mx/epn/articulos/4-objetivos-fundamentales-de-la-reforma-financiera>
- Quintero, J. W., y Mejía, M. A. (2022). Factores asociados a la adopción de la banca electrónica en México. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 17(2), 1-23. <https://doi.org/10.21919/remef.v17i2.659>
- Rémilien, E., y Almeraya-Quintero, S. X. (2023). Análisis de la inclusión financiera en México mediante máquina de aprendizaje no supervisado. *Ciencia Administrativa*, (1), 12-25.
- Valdez, V. (2021). Inclusión financiera y crecimiento económico. *ECOS. Revista escolar de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas*, 6, 1-16.