



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES

EL MÉXICO
DEL 2024



Inclusión y salud financieras para la movilidad social: propuestas para una política pública

Autores:

Gustavo A. del Ángel Mobarak, CIDE

Ana Laura Martínez Gutiérrez, Cátedra Conahcyt

Documento de
política pública

Número
06/2024

Inclusión y salud financieras para la movilidad social: propuestas para una política pública¹

Gustavo A. del Ángel Mobarak² y Ana Laura Martínez Gutiérrez³

Resumen

La inclusión financiera proporciona herramientas que permiten superar las barreras socioeconómicas que las circunstancias de origen pueden imponerles a las personas. El uso adecuado de instrumentos financieros es un factor clave para la movilidad social ascendente en la medida en que contribuye al bienestar y a la formación de capital humano, ya que fortalece la inversión de los hogares en educación y salud, la formación de un patrimonio y las posibilidades de las personas para ser emprendedoras. Por ello, la inclusión financiera continúa siendo un objetivo importante de política pública para el desarrollo de una sociedad más justa, en particular, en los segmentos más vulnerables de la sociedad. Sin embargo, es muy difícil que la política pública cubra todos los aspectos y necesidades de la inclusión financiera de un país. En este documento, recomendamos que la política pública de inclusión financiera se enfoque en dos grupos en los extremos del espectro etario, los jóvenes y los adultos mayores, para de esta manera focalizar los esfuerzos y lograr un mayor impacto a lo largo del ciclo de vida de la población. En el documento explicamos por qué esos dos grupos son esenciales para una inclusión financiera más efectiva y proporcionamos recomendaciones.

¹ Los autores agradecemos los comentarios de Marco del Río y Gabriela Zapata, así como el apoyo de Alejandro Romero. Agradecemos en especial las observaciones y correcciones del grupo de investigadores y colaboradores del CEEY, en particular de Rocío Espinosa, Roberto Vélez y Enrique Díaz Infante.

² Académico del CIDE, investigador asociado externo del CEEY.

³ Cátedra Conahcyt, investigadora asociada externa del CEEY.

Introducción y antecedentes

A pesar de los esfuerzos, tanto del sector público como privado para incrementar el uso de instrumentos financieros formales en México, la inclusión financiera en el país sigue siendo baja, incluso para el sector de la población que ya cuenta con un producto financiero y es clasificado como «bancarizado». Muchas mexicanas y mexicanos permanecen excluidos o subatendidos por el sector financiero y dependen de amistades, familiares y actores informales para lograr sus metas financieras, sortear baches en el ingreso y proteger a su familia y patrimonio contra eventualidades. El bajo uso de productos financieros en México es un obstáculo a la movilidad social. Además, diversos estudios, así como el análisis de la Encuesta ESRU de Movilidad Social en México (ESRU-EMOVI 2017), muestran una alta persistencia intergeneracional en la exclusión del sistema financiero, lo cual limita las oportunidades de crecimiento y desarrollo de las personas.

El acceso y el uso adecuado de los servicios financieros contribuye al bienestar de los hogares, en principio, porque proporciona herramientas para formar un patrimonio e invertir en el capital humano de las personas, contar con instrumentos para enfrentar riesgos, tener acceso a medios de financiamiento para emprender o aprovechar oportunidades, y transferir recursos entre personas y en el tiempo. Consecuentemente, el uso de productos financieros tiene un impacto en la movilidad social ascendente de las personas, al mismo tiempo que ayuda a prevenir su movilidad descendente.

En un estudio reciente del CEEY, Del Ángel, Díaz Infante y Pérez (2023) plantean que los servicios financieros pueden contribuir a la movilidad social a través de dos canales. En primer lugar, a través de productos y servicios de ahorro, transaccionales y de aseguramiento que permiten que las personas formen un patrimonio y que fortalezcan la

inversión en capital humano, esto es, que puedan enfrentar financieramente las necesidades de salud y de educación en sus hogares. Asimismo, la educación y la inclusión financiera contribuye al fortalecimiento de habilidades no cognitivas, así como los hábitos de vida financiera, que son, a la larga, un factor asociado a la prosperidad de las personas. El segundo canal es a través del acceso a financiamiento y otros servicios que permitan el emprendimiento y, en general, la inversión productiva. La actividad empresarial, a cualquier escala, es considerada una vía para la movilidad social ascendente (Vélez-Grajales y Vélez-Grajales, 2014). Para lograr un crecimiento y consolidación de los emprendimientos se requiere de servicios financieros adecuados.

Si bien el uso de productos financieros puede impulsar la movilidad social, esto no descarta que la actividad en el sistema financiero pueda ir en detrimento de la movilidad social de las personas. Por ejemplo, las crisis financieras contribuyen a la movilidad social descendente, y lo mismo puede suceder cuando los servicios que se proveen no son los adecuados (por ejemplo, el caso de proveedores de servicios financieros que usan prácticas depredadoras o deshonestas). El uso de productos financieros también puede ir en detrimento de la movilidad cuando el diseño de los servicios genera exclusión financiera, o simplemente no es el adecuado. Por eso es importante que se cumplan algunas precondiciones, como es el diseño adecuado de los servicios para que realmente ayuden a las personas. Asimismo, es indispensable una regulación funcional que contribuya a la estabilidad del sistema financiero y a la protección al usuario.

Una precondición adicional tiene que ver con el acceso generalizado a los productos financieros. Al respecto, de acuerdo con los datos de inclusión financiera, en nuestro país existe un rezago en la inclusión de grupos específicos de la población, como son: habitantes de zonas rurales, población indígena, mujeres, jóvenes y adultos mayores. En estos

segmentos el uso de productos financieros no logra contribuir a resolver sus necesidades, ni mejorar su salud financiera.

En este documento y en nuestras recomendaciones nos enfocamos en dos grupos transversales, los jóvenes y los adultos mayores. Con ello buscamos enfatizar que la inclusión financiera es un proceso de largo alcance y, por lo tanto, necesita un enfoque de ciclo de vida, adecuándose a las necesidades en las distintas etapas por las que atraviesan las y los mexicanos. Más aún, de acuerdo con la economía del comportamiento, las decisiones financieras de las personas son el resultado de un conjunto de constructos económicos y sociales, entre los que destaca el impacto de las creencias, los conocimientos y las experiencias que se transmiten de generación en generación, factores que se cimientan en la juventud cuando las personas empiezan a percibir un ingreso y generan frutos que se recogen —o no— en la edad adulta.

De hecho, podemos argumentar que son las experiencias y hábitos transmitidos de generación en generación los que terminan por determinar las decisiones financieras de los jóvenes. Es por esto que el presente documento pone el foco en las decisiones financieras de los jóvenes y los adultos mayores. Lo anterior tiene el objetivo de resaltar el grado de exclusión financiera de ambos grupos etarios, al mismo tiempo que enfatizamos el rol de las políticas públicas de inclusión financiera en la juventud para lograr generar impactos en el ciclo de vida de las y los mexicanos.

Desde un enfoque de políticas públicas, y dado el complicado contexto y multicausalidad del bajo uso de productos financieros en el país, la focalización de las políticas nacionales de inclusión financiera en dichos grupos etarios permitirá una mayor efectividad en la inclusión financiera y logrará impactar en las y los mexicanos en dos momentos clave: cuando forman sus hábitos financieros y cuando más necesitan de dichos

instrumentos para administrar los frutos de las decisiones tomadas a lo largo de toda una vida. Los objetivos concretos de una política pública hacia estos grupos son: incluir al grupo de población más joven de manera efectiva; evitar que las y los mexicanos ya incluidos sean excluidos o se autoexcluyan al llegar a la edad de adultos mayores; y, en la medida de lo posible, incluir a los adultos mayores que no están incluidos.

Metodología

Para nuestro análisis, en primer lugar, utilizamos los datos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF 2021), levantada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Esta encuesta es un ejercicio trianual, el cual cubre a población de 18 años o mayor, y cuyo tamaño de la muestra efectiva es de 13 352 viviendas en zonas urbanas y rurales. Se realiza mediante un esquema de muestreo probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados, de las viviendas en México entrevistadas. Se ha levantado para los años 2012, 2015, 2018 y 2021. En la edición de 2021, se introdujeron mejoras, como aumentar preguntas a personas de origen indígena, receptores de remesas y mujeres beneficiarias de los programas del gobierno.

Con los datos de la ENIF 2021 hacemos una clasificación por grupo etario del uso declarado de algunos servicios financieros. Dentro del grupo de los jóvenes consideramos a la población entre 18 y 29 años. El segundo grupo etario son los adultos mayores, esto es, la población mayor de 60 años, divididos en dos grupos: 60 a 79 años y 80 o mayores.

En segundo lugar, discutimos la situación de los grupos etarios en función de las barreras a la inclusión financiera. Para hacer recomendaciones de políticas públicas en torno

a la inclusión financiera de jóvenes y adultos mayores, es necesario identificar qué elementos del contexto de origen de las personas son barreras a la inclusión financiera, y por lo tanto limitan la movilidad social, en particular, por las distintas restricciones que enfrentan las personas. Desde nuestra perspectiva, la forma de abordar las barreras a la inclusión financiera cambia con el ciclo de vida de las personas; de ahí la importancia de este enfoque en los grupos etarios.

Estado de la cuestión

En este documento partimos de la premisa de que la inclusión financiera es un instrumento para la movilidad social de las personas y en particular para la movilidad social intergeneracional (Del Ángel, Díaz Infante y Pérez, 2023). Pero esto implica que las personas tienen necesidades distintas y cambiantes a lo largo de su ciclo de vida. Como señalan Del Ángel *et al.* (2020), las necesidades financieras varían entre personas con distintas características de ingreso, laborales, regionales, sociodemográficas, así como por la pertenencia a distintos grupos sociales o culturales. En el diseño de estrategias de inclusión financiera, es necesario identificar rasgos distintivos de cada segmento y grupo de personas. Asimismo, para un mismo individuo, el patrón de ahorro es diferente en las distintas etapas de su vida, así como lo son los patrones de consumo, ingreso y uso de crédito. Por ejemplo, los estudios de Ceballos Mina (2018) y de Campos y Meléndez (2013) han analizado esos cambios en el consumo y el ahorro a lo largo del ciclo de vida de los mexicanos. Mientras que Del Ángel *et al.* (2020) han caracterizado el ahorro de largo plazo en distintos grupos de la población y, en particular, por grupos etarios.

En México se observa un menor uso de servicios financieros por parte de los adultos mayores, lo cual es contradictorio con una visión tradicional de la teoría del ciclo de vida. Esto es resultado de muchos factores. No descartamos formas de «edadismo», término que se refiere a una marginación o exclusión de los adultos mayores. El edadismo se observa de forma implícita en muchos servicios y ámbitos, no solo en los servicios financieros. Pero a pesar de que existe una literatura vasta en este tema, no hay muchos estudios acerca de los servicios bancarios y financieros. Los trabajos para otros países no son abundantes. Por ejemplo, Myers (1983) realizó un estudio pionero en economía en el cual encontró discriminación de adultos mayores en los mercados de crédito en Estados Unidos, lo contrario de lo que predeciría la teoría tradicional. Por su parte, Hejny (2016) muestra que, a pesar de ser una proporción creciente de la población en el Reino Unido, los adultos mayores enfrentan desafíos al acceder a servicios financieros. Las formas en que la edad puede ser utilizada por los oferentes de servicios financieros para discriminar resultan en servicios inferiores o productos restringidos para ciertas franjas de edad. Para México, Romero (2023) ha identificado factores que están asociados al menor uso de servicios financieros por parte de los adultos mayores. Es importante señalar que hay muy pocos estudios en esta materia.

Para entender cómo distintos grupos o segmentos pueden acceder y hacer un uso adecuado de los servicios financieros, es necesario entender las barreras que enfrentan. El enfoque de barreras a la inclusión financiera ha sido estudiado recientemente; entre esos trabajos destaca el de Di Giannatale y Roa (2018), que clasifica los distintos tipos de barreras. Por su parte, Martínez *et al.* (2021), a partir de un análisis econométrico para México, utilizando la ENIF 2018 mostraron que las características sociodemográficas y del contexto de las personas limitan de manera estructural el uso de productos financieros, por lo cual las denominaron barreras estructurales. Por otro lado, los datos indican también la existencia de

actitudes, creencias y comportamientos afectados por la situación de origen que se constituyen como barreras conductuales al uso de productos financieros.

Contexto de política pública

Los principales lineamientos de la política pública para la inclusión financiera en México se encuentran en la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), emitida en marzo de 2020 por el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, en el cual participan varias instancias del gobierno. Esta política responde a objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. La PNIF plantea como objetivos fomentar no solo la inserción de población excluida de esos servicios, sino también un mejor uso de ellos para su beneficio, desarrollar capacidades financieras y mejorar la salud financiera de los individuos y hogares, así como empoderar a los usuarios (CNBV, 2020). Sin duda, es el programa de inclusión financiera más comprensivo y ambicioso que hemos tenido en el país; también es un programa muy completo si se compara con estrategias análogas en otros países.

Este programa es comprensivo por los objetivos que cubre: acceso e inclusión al sistema financiero, infraestructura del sistema, promoción de uso de pagos digitales, fortalecimiento de las capacidades financieras de la población, mayor acceso a herramientas de información y mecanismos de protección al usuario, impulso a la inclusión de personas en situación de vulnerabilidad, población rural, y enfoque de género. Un elemento importante es considerar la salud financiera de los hogares, lo cual había sido muy discutido entre especialistas del medio, pero no abordado directamente por la política pública. También se

enfatisa la alfabetización y capacidades financieras, así como, en general, la educación financiera como una variable clave (CNBV, 2020; Del Ángel, 2020).

La PNIF enfrenta retos importantes para lograr que los participantes en el sector privado alineen sus incentivos a la estrategia de la política, que el mismo sector público sea consistente en la implementación de la estrategia y de sus principios, y que se logren resultados concretos considerando la amplitud de objetivos que tiene, más aún, en un entorno cambiante, tanto en lo referente a los servicios financieros como en las prioridades del gobierno.

Consideramos que, dada la amplitud de la PNIF, es necesaria la focalización en programas y grupos de la población concretos, lo cual hemos ya explicado y es en parte uno de los propósitos de este documento. Se debe asegurar que las acciones del gobierno relacionadas a la inclusión financiera tengan congruencia con la PNIF.

En este contexto, resulta importante que se puedan evaluar los resultados de la decisión del gobierno para incrementar los puntos de acceso del Banco del Bienestar. En el gobierno actual, las sucursales de dicha institución pasaron de 544, en diciembre de 2021, a 2 226, en junio de 2023.

Si bien una de las barreras al uso de servicios financieros es la escasez de puntos de atención del sistema financiero en localidades rurales y con niveles altos de marginación, de acuerdo con el análisis de la CNBV (2023), de las nuevas sucursales del Banco del Bienestar, 112 sucursales se ubicaron en municipios con alto rezago social; y 75 en muy alto. Así, la cobertura de esa institución en municipios con alto rezago social pasó del 7 % al 43 %, y en los municipios con muy alto rezago social, del 7 % al 39 % por ciento. A la fecha, 26 de las 32 entidades federativas cuentan con al menos una sucursal del Banco del Bienestar. Por lo

tanto, consideramos que, en principio, la medida cumplió con el objetivo de facilitar el acceso a algunos servicios financieros específicos.

Sin embargo, para que dicha ampliación de puntos de atención tenga un impacto en la inclusión financiera de las comunidades, es necesario evaluar tanto su funcionalidad como su efectividad para darles servicios adecuados a las personas. Las sucursales, en especial las nuevas, se han utilizado principalmente como puntos de distribución de apoyos a grupos sociales, lo cual es un mecanismo oneroso para tal fin. La operación de esos puntos adicionales ha sido limitada e incluso poco funcional. Es importante que se evalúe cómo mejorarlos, y que, dado el costo que tuvieron, puedan servir como instrumentos para la PNIF. Asimismo, cabe considerar como alternativa a los corresponsales bancarios para esos fines.

Por otra parte, la PNIF y en general los esfuerzos de inclusión financiera tienen en los programas sociales del gobierno un área de oportunidad importante para mejorar las finanzas de las personas. Esto se debe principalmente a la orientación de los grandes programas sociales del gobierno en segmentos de la población de jóvenes y adultos mayores. La actual política social es un pilar en las recomendaciones que hacemos en este documento.

Análisis

Inclusión financiera de jóvenes y adultos mayores

En esta sección mostramos la situación de inclusión financiera de ambos grupos etarios, de acuerdo con los datos de la ENIF 2021. Dentro del grupo de los jóvenes consideramos a la población entre 18 y 29 años: el segmento etario más amplio de la

población mexicana, que, a pesar de ser un objetivo importante de los programas sociales del gobierno actual, presenta una baja inclusión en los servicios financieros.

El segundo grupo etario que consideramos son los adultos mayores, esto es, la población mayor de 60 años. Este grupo resulta a su vez relevante por varias razones. En primer lugar, es un grupo vulnerable de población en cuanto a su nivel de ingreso, condiciones de vida, y exclusión del sistema financiero. Asimismo, es el segmento etario de la población con un mayor crecimiento en la pirámide poblacional. Actualmente constituye cerca del 15 % de la población, pero en 2040 será cerca del 25 %. Al igual que los jóvenes, es un grupo importante en la cobertura de los programas sociales del gobierno. Las condiciones financieras de los adultos mayores son particulares, ya que muchos son personas que están jubiladas o fuera del mercado laboral formal, y sin embargo una proporción importante de ellos mantiene actividades remuneradas, además de tener vidas financieras activas y enfrentar necesidades financieras relevantes.

A su vez, los adultos mayores tienen un rol importante en la economía de cuidados de los hogares, ya sea como cuidadores o como personas dependientes de terceros. Al estar en una dinámica de la economía de cuidados, esto los hace requerir de servicios financieros, por ejemplo, cuentas transaccionales e instrumentos para manejo de pagos y disponibilidad de efectivo, seguros y —en el caso de los jubilados— formas de gestionar su pensión, entre otros servicios.

Los cuadros siguientes muestran el uso de servicios financieros por grupo etario, de acuerdo con la ENIF 2021. Los cuadros 1, 2 y 3 presentan el porcentaje de adultos que tienen una cuenta de ahorro, una cuenta de nómina, y una tarjeta de crédito bancaria, respectivamente, clasificados en grupos etarios y por género. El grupo de personas más joven, entre 18 y 29 años, reportó una menor tenencia de esos servicios que el grupo etario superior.

El grupo con mayor porcentaje de tenencia de esos servicios financieros es el de 30 a 39 años. A partir de los 40 años se observa una caída en la tenencia de esos productos financieros. Independientemente de la comparación entre grupos etarios, los porcentajes de tenencia resultan bajos.

Algo importante es que la brecha de género es patente, principalmente en cuentas de nómina, seguida de la tenencia de tarjetas de crédito. Esta brecha aumentó de forma importante con respecto a la encuesta anterior, la ENIF 2018; esto es, ha habido una exclusión de las mujeres en el sistema financiero. Esto se atribuye principalmente a la modificación en los programas sociales en el gobierno actual.

Los datos se revierten en el caso de la tenencia de cuentas para recibir pensión, y de cuentas para recibir apoyos del gobierno, como lo muestran los cuadros 4 y 5. Como es de esperarse, el grupo mayor de 60 años reporta tener cuentas para recibir una pensión, mientras que en los grupos más jóvenes el porcentaje es insignificante. En este caso, al igual que en las cuentas de nómina, es notoria la brecha de género.

Los adultos de edad superior a los 60 años también fueron el grupo que reportó un porcentaje significativamente mayor en la tenencia de cuentas para recibir apoyos del gobierno. En este caso, la brecha de género se revierte, y las mujeres declararon en mayor proporción tener cuentas para recibir apoyos del gobierno.

El estudio realizado por Martínez *et al.* (2021) confirma que la probabilidad de tener productos financieros entre las personas mayores de 30 años es mayor con respecto al grupo más joven, considerando el hecho de que este efecto es independiente de variables como el género, nivel de escolaridad, estatus laboral e ingreso. Es decir, los datos muestran que existe una oportunidad de mejora significativa en cuanto a la inclusión financiera de los jóvenes,

particularmente los que no cuentan con algún producto financiero. Cabe destacar que están en la etapa de vida en la que inician su ciclo productivo.

Por su parte, el análisis de Romero (2023) muestra con un *propensity score matching* que factores como el ingreso, la educación y la brecha digital (principalmente en la tenencia y uso de teléfonos inteligentes) contribuyen a lo que se denomina edadismo. Esto es un tema que se ha desatendido de la política pública y de las propias instituciones financieras, y que se hace más importante en la medida que la población envejece.

Cuadro 1. Porcentaje de adultos que reportaron tener una cuenta de ahorro. Por grupo etario y género. Fuente: ENIF 2021.

	Hombres	Mujeres	Total
18 y 29 años	18.79	18.59	18.69
30 a 39 años	22.82	17.89	20.06
40 a 59 años	17.43	13.28	15.25
60 a 79 años	10.96	9.64	10.28
80 a 97 años	3.47	2.92	3.18

Cuadro 2. Porcentaje de adultos que reportaron tener una cuenta de nómina donde les depositan el sueldo. Por grupo etario y género. Fuente: ENIF 2021.

	Hombres	Mujeres	Total
18 y 29 años	37.26	22.78	29.76
30 a 39 años	46.83	28.49	36.57
40 a 59 años	37.59	20.09	28.38
60 a 79 años	11.08	6.65	8.8
80 a 97 años	7.25	1.87	4.43

Cuadro 3. Porcentaje de adultos que reportaron tener una tarjeta de crédito bancaria. Por grupo etario y género. Fuente: ENIF 2021.

	Hombres	Mujeres	Total
18 y 29 años	8.78	7.56	8.15
30 a 39 años	15.64	9.57	12.24
40 a 59 años	15.09	9.5	12.15
60 a 79 años	7.82	7.18	7.49
80 a 97 años	7.11	0.5	3.64

Cuadro 4. Porcentaje de adultos que reportaron tener una cuenta de pensión. Por grupo etario y género. Fuente: ENIF 2021.

	Hombres	Mujeres	Total
18 y 29 años	0.05	0.19	0.12
30 a 39 años	0.53	0.73	0.64
40 a 59 años	2.36	2.4	2.38
60 a 79 años	36.59	18.59	27.34
80 a 97 años	35.93	24.89	30.14

Cuadro 5. Porcentaje de adultos que reportaron tener una cuenta o tarjeta para recibir apoyos del gobierno. Por grupo etario y género. Fuente: ENIF 2021.

	Hombres	Mujeres	Total
18 y 29 años	4.48	7.84	6.22
30 a 39 años	2.51	11.01	7.27
40 a 59 años	3.56	6.27	4.98
60 a 79 años	19.99	20.23	20.11
80 a 97 años	52.12	47.95	49.93

¿Cómo lograr que la inclusión financiera contribuya a mejorar la movilidad social? El enfoque de eliminación de barreras

Como hemos explicado, el acceso y uso adecuado de los instrumentos financieros formales es clave para posibilitar los procesos de movilidad social, pues facilita la formación de un patrimonio y contribuye a invertir en salud, educación, y la toma de oportunidades para emprendimiento; mientras que los productos financieros ayudan a mitigar los efectos de las emergencias monetarias entre la población. Sin embargo, dada la transmisión intergeneracional de hábitos financieros y la alta correlación entre la situación de origen de las personas y el uso de productos financieros en México, es posible que la situación de origen de las y los mexicanos actúe en sí misma como una barrera a la inclusión financiera al limitar su potencial beneficio en la movilidad social.

En este sentido, resulta importante entender qué políticas públicas contribuyen a la inclusión financiera de los jóvenes y, por lo tanto, aseguran una mejor toma de decisiones financieras a lo largo del ciclo de vida de las y los mexicanos, lo cual tienen un impacto en la última etapa de su vida: la de adultos mayores. Destaca aquí la importancia del ahorro de largo plazo, que debe de empezar en la juventud para realmente ser significativo en la etapa del retiro.

Para hacer recomendaciones de políticas públicas en torno a la inclusión financiera de jóvenes y adultos mayores, es necesario identificar qué características del contexto de origen de las personas actúan como barreras a la inclusión financiera, y con ello contar con una clasificación de las distintas restricciones que enfrentan las personas (véase, por ejemplo, Di Giannatale y Roa, 2018).

Como ya señalamos, Martínez *et al.* (2021) clasifican las barreras en: barreras estructurales y barreras conductuales. Bajo este enfoque de barreras, el rol de la política pública para aumentar el uso de productos financieros implica contribuir a eliminar los obstáculos estructurales, mientras se promueven cambios conductuales en la población. Entre los problemas públicos que se deben priorizar se encuentran: barreras de acceso, costo de los productos financieros, persistencia de la informalidad laboral, bajas capacidades y educación financiera, así como creencias y hábitos financieros que van en detrimento de la salud financiera.

En este sentido, los autores muestran que la escolaridad es la variable más importante asociada a la tenencia de productos financieros en México; así, entre más años de escolaridad tienen las personas, mayor es el número de productos financieros que utilizan. En este contexto, las circunstancias de origen que limitan la escolaridad tienen el potencial de afectar la inclusión financiera y la movilidad social, tanto directamente como vía las limitaciones a los efectos positivos de la inclusión financiera.

Una segunda variable relevante, que impacta de manera primordial en los grupos etarios de jóvenes y adultos mayores (y, entre ellos, con una mayor intensidad para las mujeres), es la calidad de inserción al mercado laboral. Tanto el nivel de ingreso como la inscripción en la seguridad social (*proxy* para la formalidad laboral), así como la frecuencia y el método de pago del ingreso, están altamente correlacionados con la tenencia de productos financieros.

En suma, la política pública debe buscar mitigar el efecto de las barreras estructurales (como escolaridad y características laborales) generadas por las circunstancias de origen de las y los mexicanos pertenecientes a grupos vulnerables.

De forma paralela, la política pública es también crucial para eliminar las barreras conductuales al uso de productos financieros y, de esta forma, liberar su potencial impulso a la movilidad social. En este ámbito, la economía del comportamiento argumenta que los factores emocionales, sociales y culturales tienen un alto impacto en las decisiones de las personas, incluida la forma en que viven sus vidas financieras. De hecho, por medio de los lentes de las ciencias del comportamiento, es posible identificar barreras comportamentales que se concentran en los segmentos de menor inclusión financiera subrayando la transmisión de dichas barreras de manera intergeneracional. De entre las barreras conductuales destacan: el desconocimiento de los productos y conceptos financieros, la desconfianza en los proveedores financieros, el desempoderamiento y la resistencia a la adquisición y uso de servicios y productos financieros.

Una barrera para los adultos mayores que se manifiesta como conductual, pero que involucra otros aspectos de este grupo, es que reportan problemas de salud que los limitan para hacer la administración de su dinero; esto puede incluir movilidad, capacidades visuales, auditivas y motoras disminuidas, e incluso temas de salud mental y habilidades cognitivas. Las deficiencias se incrementan con la edad, agravándose en un contexto de mayor esperanza de vida. Esto contribuye al hecho de que es un grupo susceptible de cometer más errores transaccionales y esto los hace más vulnerables a fraudes.

El grupo de adultos mayores también reporta un legado de poca alfabetización y capacidades financieras, lo cual no solo es importante para entender los servicios, sino también para usarlos. Por otra parte, el diseño de los canales, principalmente las *apps* móviles, muchas veces no está pensado para personas mayores, por lo que esto representa una fuente de exclusión para ese grupo.

Como se mostró previamente en el presente documento, al analizar los datos de tenencia de productos financieros por grupo etario, es posible observar una diferencia significativa en cuanto a la tenencia de productos financieros de los jóvenes. Dichas diferencias por grupo etario pueden explicarse en parte por barreras estructurales (por ejemplo, una peor inserción al mercado laboral de los jóvenes y adultos mayores), pero a su vez son el resultado de la transmisión intergeneracional de creencias y actitudes en torno a la administración financiera al interior de los hogares. En un país caracterizado por una baja inclusión financiera, los padres difícilmente les dan el ejemplo a sus hijos del uso de los productos financieros, y en su lugar se van generando sesgos conductuales que afectan la tenencia y uso de estos, reproduciendo las circunstancias de origen del hogar y limitando el potencial positivo de la inclusión financiera en la movilidad social.

Además, la desconfianza en el sistema financiero se torna en una variable persistente que tiende a reproducirse entre generaciones. En particular, la desconfianza es un factor que puede detonar el abandono del sistema financiero por parte de los adultos mayores, lo que genera una exclusión voluntaria.

Existe también una potencial interacción entre las barreras estructurales y las conductuales. Por ejemplo, la escolaridad (una variable estructural) puede generar barreras conductuales a la tenencia y uso de productos financieros, al producir silos o ecosistemas de personas que por norma no utilizan productos financieros formales, y esto crea incentivos para la autoexclusión del sector financiero. En el caso de este ejemplo, podemos observar el rol del gobierno para lograr aminorar dichas barreras, por medio de la transmisión de capacidades financieras, de promoción del acceso para todos los grupos poblacionales y en la protección de los usuarios del sistema financiero de forma que logren sentirse empoderados para utilizar los productos financieros.

Finalmente, es posible encontrar barreras conductuales en los oferentes de los servicios que conducen, por ejemplo, a discriminación, baja educación financiera del personal, así como prácticas de venta y oferta de servicios inadecuadas, que pueden actuar como obstáculos a la inclusión de ciertos sectores de la población e intensificar las barreras estructurales y conductuales analizadas.

Un concepto necesario para incluir en este análisis es el de «salud financiera», el cual hace referencia a la capacidad de las personas de vivir vidas financieras que les permitan alcanzar un bienestar integral. La salud financiera implica la toma de soluciones óptimas para manejar el día a día de las transacciones financieras de las personas, así como permitirles la toma de oportunidades (inversiones en capital humano y emprendimientos) y otorgarles la capacidad de resiliencia ante eventualidades económicas. En este sentido, promover la salud financiera resulta una fórmula clave para impulsar la movilidad social desde la gestión financiera de los hogares. Tanto el sector público como la promoción del uso de instrumentos financieros privados tienen la capacidad de transformar la salud financiera de las y los mexicanos y con ello lograr un impulso a la movilidad social.

Como se mencionó, dentro de las políticas públicas, el eje para la inclusión financiera es la PNIF, que proporciona lineamientos que contribuyen a una mayor inclusión y permite la promoción de la salud financiera de los hogares. Si bien la PNIF es una estrategia que cumple con muchos atributos y sirve para alcanzar mejores condiciones financieras para los hogares, sus objetivos son muy amplios, por lo que se dificulta su implementación y, con ello, el impacto de dicha política en las vidas de las y los mexicanos. Por esto es necesario lograr llegar a un nivel más granular de recomendaciones y propuestas que eliminen las barreras estructurales y conductuales analizadas, promuevan un mayor uso de productos financieros de los grupos vulnerables y con ello potencialicen su movilidad social.

Principios de buenas prácticas

Toda recomendación de política pública debe tener un referente de buenas prácticas. En esta sección tomamos de Martínez y Reséndiz (2021) principios para las buenas prácticas. Estos son cuatro pilares o áreas de acción estratégica de la política pública para avanzar en la inclusión financiera de los grupos hoy excluidos:

- 1) Acceso. La organización espacial de las sucursales, cajeros automáticos y corresponsales bancarios en el territorio nacional genera desigualdad en el acceso a los servicios financieros. De acuerdo con el *Panorama anual de inclusión financiera 2022*, al cierre de 2021 había en el país 15 465 sucursales bancarias, 48 845 corresponsales y 60 435 cajeros automáticos, esto es, 1.3 sucursales bancarias por cada 10 000 personas adultas en el país, cifra inferior a las de Brasil y de Honduras, y similar a la de Colombia. Más aún, los puntos de acceso (físico y digital) deben estar alineados a las necesidades de los distintos grupos poblacionales. Es decir, es importante contemplar tanto la estrategia de ubicación de los puntos de atención como una estrategia diferenciada de oferta por arquetipo de usuario y canal de acceso (sucursal o canal digital) destacando las necesidades derivadas del momento del ciclo de vida de los usuarios, con énfasis en jóvenes y adultos mayores. Finalmente, es importante tomar en cuenta la accesibilidad, que se refiere al diseño y funcionalidad de los puntos de atención (físicos o digitales) en términos de capacidad de acceso, uso y —en el caso de los puntos físicos— movilidad de personas con discapacidad y personas mayores, entre otros grupos con restricciones de movilidad o menor alfabetización tecnológica. Avanzar en el diseño y adecuación de los puntos de

contacto físicos y digitales resulta clave para evitar la exclusión de los grupos señalados.

- 2) Facilidad en el uso de servicios financieros. Detonar la inclusión financiera requiere diseñar instrumentos que contemplen las necesidades y hábitos financieros de los distintos usuarios del sistema financiero. Asimismo, debe buscarse claridad y simplicidad en torno al uso de los productos financieros, al evitar cobros que pueden resultar confusos y difíciles de comprender, así como asegurar el uso de un lenguaje entendible por todas las personas, en especial aquellas que nunca han estado bancarizadas, como la mayoría de los jóvenes.
- 3) Educación y capacidades financieras. La educación y la construcción de capacidades financieras han sido reconocidas como parte central de los procesos de inclusión financiera alrededor del mundo, en especial para los grupos tradicionalmente no bancarizados. La *educación financiera* se refiere a la cantidad de conocimiento que un individuo posee sobre distintos asuntos financieros, mientras que la *capacidad financiera* es la capacidad de aplicar dichos conocimientos de manera efectiva en la resolución de necesidades financieras (Lefevre y Chapman, 2017). Los esfuerzos en términos de educación financiera deben ser una tarea compartida entre el sector público y el privado y deben focalizarse en las necesidades financieras, hábitos y momentos del ciclo de vida de las personas. Asimismo, debe monitorearse el impacto y eficacia de los distintos esfuerzos encaminados a fortalecer la educación y capacidades financieras de la población.
- 4) Protección a personas usuarias del sistema financiero. Se subraya la importancia de las acciones de protección a las personas usuarias del sistema financiero para fomentar la certidumbre y confianza en el sector. En especial, las personas

pertenecientes a grupos tradicionalmente no incluidos o con una percepción de incapacidad de navegar en el entorno financiero —como las personas mayores y jóvenes, personas que reciben programas sociales y personas con discapacidad— que pueden sentirse vulnerables ante el proceso de presentar una queja o realizar un trámite bancario. Avanzar en la agenda de protección a los usuarios de forma que se fortalezca la confianza de la población en el sector implica la evaluación continua de la eficiencia y la eficacia de las medidas de trato incluyente adoptadas por los distintos actores del sector.

Adicionalmente a esos cuatro pilares consideramos importante que se cumplan tres principios transversales al proceso de aplicación de la política pública en materia de inclusión financiera:

- 1) Transparencia: difusión clara y comprensible de información y términos y condiciones en que se proveen los servicios financieros.
- 2) Tratamiento justo: comportamiento ético del personal y actitud adecuada e incluyente hacia todas las personas usuarias.
- 3) Recurso eficaz: garantía de acceso a vías para corregir errores y resolver quejas a través de procesos simples con términos de fácil comprensión.

Estos cuatro pilares y tres principios propuestos permiten delinear políticas públicas enfocadas en la inclusión financiera y que contribuyan a la movilidad social de los grupos etarios más excluidos del sistema financiero mexicano —jóvenes y adultos mayores, y transversalmente a grupos vulnerables dentro de ellos, como lo son mujeres, indígenas y personas con discapacidad—.

Recomendaciones de política pública

De acuerdo con lo discutido en este documento, aquí exponemos una serie de recomendaciones de política pública. Hacemos hincapié en que estas recomendaciones están alineadas con la Política Nacional de Educación Financiera, lo cual no es solo pertinente, sino también contribuye a la factibilidad de su instrumentación. Así, recomendamos lo siguiente:

- 1) Fortalecer y promover, a través de distintos órganos públicos, iniciativas para estimular el ahorro, principalmente en los jóvenes, así como crear una mayor conciencia sobre el ahorro. Una estrategia es garantizar que los programas de apoyo los reciban en cuentas, ya sea de la banca o de instituciones reguladas de finanzas populares; de esta manera se puede ir promoviendo una forma de ahorro inmediato y automatizado. Otra estrategia es abrir de manera automática una Afore a las y los mexicanos al cumplir 18 años (sin importar su estatus laboral), incluso con un monto inicial que fomente una continuidad en el ahorro. Asimismo, es importante que haya estrategias para incentivar el ahorro entre jóvenes menores de 18 años, así como el uso de instrumentos transaccionales, ya que es un momento importante en la formación de hábitos financieros; para ello es deseable desarrollar programas en las escuelas.
- 2) Diseño adecuado de los productos y de los canales digitales. Un diseño adecuado incluye estrategias para reducir barreras al uso de servicios financieros mediante la promoción de una mejor comunicación de las ventajas, desventajas y utilidad de los productos financieros, al tiempo que se cuida la simplicidad y transparencia, sobre

todo pensando en poblaciones que los utilizan por primera vez, como los jóvenes, y en aquellas que tienen dificultades por edad o discapacidad.

- 3) Fortalecer y promover, a través de distintos órganos públicos, los programas de educación financiera y protección al usuario. En particular, asuntos enfocados a grupos vulnerables, adultos mayores y personas con discapacidad.
- 4) Promover una comunicación dirigida a la población, con énfasis en nuevos usuarios y poblaciones vulnerables, en materia de estrategias de seguridad y ciberseguridad para reducir el temor al uso de productos financieros digitales.
- 5) Agilizar los mecanismos para resolver quejas dentro de la banca. Promover, en la Unidad Especializada de Atención a Usuarios de las instituciones financieras, competencias para solución de problemas de personas adultas mayores y personas con discapacidad, de manera fácil y rápida.
- 6) Establecer, a través de la banca de desarrollo, programas de apoyo al financiamiento de emprendimientos de jóvenes, ya sea directamente o a través de intermediarios financieros, incluidos los fondos de garantía para emprendimiento y acompañarlos de programas de fortalecimiento y formalización para emprendedores jóvenes.
- 7) Diseñar estrategias que vinculen la inclusión financiera a una política general de cuidados. Identificar y promover los aspectos de uso de servicios financieros y educación financiera que pueden apoyar a los cuidadores al interior de los hogares.
- 8) Desarrollar un plan de infraestructura para que las sucursales y canales digitales sean más accesibles para adultos mayores y personas con discapacidad. Esto incluye personal capacitado y protocolos. La Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros ya considera algunos de estos aspectos, por lo que es posible hacer estrategias secuenciales para los intermediarios.

- 9) Eliminar el límite de edad para acceder a créditos, tarjetas de crédito y seguros. Esto ha constituido una forma inmediata de exclusión financiera en el caso de los adultos mayores. La esperanza de vida actual implica que una persona de 60 años tenga un horizonte de vida de varios años, en general productiva, y en muchos casos con diversas fuentes de ingreso y nuevas necesidades, por lo cual esos servicios financieros adecuados son indispensables.
- 10) Revisar, dentro de la PNIF, el papel de las industrias de seguros y de pensiones, y diseñar mecanismos que tengan una mayor presencia en el proceso de inclusión financiera y de la salud financiera de las personas y los hogares.
- 11) Continuar con una regulación que contribuya a que los intermediarios desarrollen productos más simples y asequibles para los usuarios. Sin embargo, es particularmente importante hacer la carga regulatoria menos onerosa para los intermediarios cuando incursionan en segmentos en los que hay bajos niveles de inclusión financiera o cuando los productos van destinados a nuevos usuarios.
- 12) Fortalecer un mercado financiero más competitivo. En particular, promover la vigilancia de prácticas anticompetitivas por parte de intermediarios y organizaciones que proveen servicios de forma auxiliar. Esto es necesario para generar servicios financieros más adecuados para las personas y una mejor atención, pero también para reducir el costo del crédito, tema que continúa siendo importante en la discusión pública.

Conclusión

Lograr un proceso de inclusión financiera en un país es una labor de política pública que toma años y se va construyendo poco a poco, pero es una tarea necesaria para el bienestar de las personas, así como para sus posibilidades de movilidad social intergeneracional, tanto para impulsar que sea ascendente como para evitar la movilidad social descendente. Al ser un objetivo muy vasto, consideramos importante empezar por la focalización en grupos específicos. Nuestra recomendación sobre los grupos etarios que reportan un menor uso se basa en la importancia que tiene el acceso y uso adecuado de servicios financieros en esas etapas, tanto al inicio de la vida laboral como en la tercera edad. Además, muchas de las decisiones financieras que toman los mexicanos están afectadas por la inercia, ya que tienden a resolver sus problemas financieros de la misma forma como lo han hecho en el pasado o según lo que han observado con sus familiares y amistades. Dado el bajo uso de productos financieros, dicha transmisión de conductas financieras tiende a perpetuar la exclusión del sistema financiero formal en detrimento de la movilidad social justo donde más se necesita. Una política pública debe contribuir a romper esas inercias y complementar la formación de capacidades financieras. Para ello es importante la coordinación entre las autoridades, así como el diálogo con la industria, los principales proveedores de esos servicios. Al mismo tiempo, se tiene que procurar que el sistema de oferentes que otorgan estos servicios sea estable y financieramente sólido. Los resultados de instrumentar adecuadamente una política de inclusión financiera se reflejarán en una sociedad más próspera y justa.

Referencias

- Campos, Raymundo M. y Meléndez, Álvaro (2013), “Una estimación semiparamétrica de las pautas de consumo e ingreso a lo largo del ciclo de vida para México”, *El Trimestre Económico*, LXXX (4), octubre-diciembre, 805-840.
- Ceballos Mina, Owen Eli (2018), “Perfiles de ahorro y pago de deuda en el ciclo de vida de los hogares mexicanos”, *El Trimestre Económico*, LXXXV (2), abril-junio, 311-339.
- CNBV (2020), *Política Nacional de Inclusión Financiera*, México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- CNBV (2022), *Panorama anual de inclusión financiera 2022*, México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- CNBV (2023), *Boletín de Inclusión Financiera. Infraestructura Financiera*, número 18, diciembre.
- Del Ángel, Gustavo, Díaz Infante, Enrique y Pérez, Felipe (2023), *Un sistema financiero para la movilidad social*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Del Ángel, Gustavo A., Martínez, Ana Laura, Morelos, Cecilia, Núñez, Alejandra, Reséndiz, César y Villegas, Alejandra (2020), *Transformar el Ahorro para el Retiro en México*, México, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas/Amfore/CIDE.
- Di Giannatale, Sonia y Roa, María José (2019), “Barriers to formal saving: micro and macroeconomic effects”, *Journal of Economic Surveys*, 33, 541-566.
- Hejny, H. (2016), “Age Discrimination in Financial Services: The United Kingdom Case”, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 5 (3).

- Martínez, Ana Laura, Hindriks, Paul, Reséndiz, César y Santos, Pablo (2021), *El camino a la tranquilidad financiera. Oportunidades para la disrupción de las finanzas personales en México*, México, Treo.
- Martínez, Ana Laura y Reséndiz, César (2021), *Inclusión Financiera sin discriminación: hacia un protocolo de trato incluyente en sucursales bancarias de México*, México, CEPAL.
- Myers, Samuel L. Jr. (1983), “Age Discrimination in Credit Markets”, Working Paper #099, Federal Trade Commission.
- Romero González, Alejandro (2023), *No es sólo un número : la edad en el sistema financiero mexicano* [Tesina de Licenciatura en Economía], México, CIDE.
- Vélez Grajales, Roberto y Vélez Grajales, Viviana (2014), “La actividad empresarial como mecanismo de movilidad intergeneracional en México”. En: Eduardo Lora y Francesca Castellani, *La opción empresarial en América Latina ¿Vía de ascenso?* México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.