

UN SISTEMA FINANCIERO PARA LA MOVILIDAD SOCIAL

Gustavo A. Del Ángel Mobarak

Enrique Díaz-Infante Chapa

Felipe A. Pérez Sosa



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES



Tecnológico
de Monterrey

**Un sistema financiero para
la movilidad social**

Consejo Directivo CEEY

Julio Serrano Espinosa

Presidente

Amparo Espinosa Rugarcía

Roberto Vélez Grajales

www.ceey.org.mx

   @ceeymx

 @ceey_mx

 @ceey

contacto@ceey.org.mx

D.R. © Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2023 para la presente edición. Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin previo aviso y expreso consentimiento por escrito del Centro de Estudios Espinosa Yglesias y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Primera edición

2023

CEEY Editorial

Abasolo 152, Del Carmen, Coyoacán,

C.P. 04100, CDMX

ISBN 978-607-8036-65-3

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
Eugenio Garza Sada 2501 Sur, Tecnológico,
Monterrey, C.P. 64700, Nuevo León.
ISBN 978-607-501-767-9

Autores

Gustavo A. Del Ángel Mobarak

Enrique Díaz-Infante Chapa

Felipe A. Pérez Sosa

Asistente de investigación

Edgar Francisco Pérez Medina

Diseño

José Luis Lugo

Edición

David Paredes Hernández

Gabriela Cordourier Real

Hecho en México

Un sistema financiero para la movilidad social

Gustavo A. Del Ángel Mobarak

Enrique Díaz-Infante Chapa

Felipe A. Pérez Sosa



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES



Tecnológico
de Monterrey

¿QUÉ ES EL CEEY?

El Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) es una asociación civil sin fines de lucro, apartidista, fundada en 2005 por la Dra. Amparo Espinosa Rugarcía y auspiciada por la Fundación Espinosa Rugarcía (Fundación ESRU).

Nuestra misión es generar investigación especializada para conformar directrices de políticas públicas y acciones que impulsen la movilidad social en México.

ÍNDICE

Prefacio	8
Presentación	10
Agradecimientos.....	13
Introducción.....	15
Plan y contenido del libro.....	17
Capítulo 1	
Marco de referencia: la inclusión financiera como herramienta para la movilidad social	23
Introducción	23
El sistema financiero, la inclusión financiera y salir de la pobreza	25
La movilidad social: elementos clave	29
Canal de transmisión: ahorro, acumulación de activos e inversión en capital humano	33
Canal de transmisión: financiamiento y formación de patrimonio para el emprendimiento	39
Hacia una agenda de investigación sobre la inclusión financiera como herramienta de movilidad social	45
Referencias	51
Capítulo 2	
La pandemia, el uso de los servicios financieros y la vida financiera de las personas	57
Motivación y problemática	57
El efecto de la pandemia en las vidas financieras.....	58
Contexto de la economía y del sistema financiero mexicano durante la pandemia	61

Análisis de la ENIF sobre la pandemia y la vida financiera de las personas	70
¿Cambiaron los hábitos de pagos?	80
Discusión y recomendaciones	81
Referencias	82

Capítulo 3

Fintech: emprendimiento y desarrollo del sistema financiero

para impulsar la movilidad social	85
Motivación y problemática	85
Importancia para la movilidad social.....	87
Estructura y comportamiento reciente	88
Discusión y recomendaciones.....	92
Referencias	102

Capítulo 4

El sistema de pensiones como parte del sistema financiero

y sus retos en torno a la movilidad social.....	105
Motivación y problemática	105
El SAR como parte del sistema financiero	107
Problemática del sistema de pensiones	109
Cambios al sistema de pensiones en la presente administración.....	113
Discusión y recomendaciones.....	115
Referencias	131

Capítulo 5

La importancia de la regulación y la supervisión del sistema

financiero en México y los retos que hoy enfrenta.....	135
Introducción	135
La importancia de la regulación del sistema financiero y la movilidad social.....	136
Contexto reciente de la regulación y supervisión financiera en México.....	141
El caso <i>Fintech</i>	145
Discusión y recomendaciones	147
Referencias	151

Capítulo 6

Medios de pago digitales: ¿facilitadores de la inclusión

financiera y la movilidad social?	155
Motivación y problemática	155
Importancia para la movilidad social.....	157
Estructura y comportamiento reciente	161
Discusión y recomendaciones.....	165
Referencias	174

PREFACIO

8 **A**mpliar la inclusión financiera es un objetivo universalmente reconocido. Algunos de sus beneficios, como mejorar las condiciones de financiamiento de quienes no tienen acceso a fuentes formales, reducir la informalidad y disminuir la pobreza han capturado la atención de varios estudios. Pero, ¿qué hay de la relación entre inclusión financiera y movilidad social? Relativamente poco se conoce al respecto. Dicha pregunta resulta de especial interés para el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).

El CEEY fue constituido en 2005 por la Dra. Amparo Espinosa Rugarcía con el objetivo inicial de analizar la expropiación bancaria ocurrida en 1982. A lo largo de los años, el Centro ha ampliado su investigación, explorando eventos clave en la historia bancaria de México. Ciertamente, las raíces financieras del CEEY son profundas, siendo su legatario, Manuel Espinosa Yglesias, una de las figuras más destacadas de la banca en nuestro país.

En 2006, el CEEY abrió otra línea de investigación orientada hacia la movilidad social. En ese entonces, nos percatamos de que no existía información estadística sobre las posibilidades de un mexicano para escapar de su condición socioeconómica de origen, y decidimos levantar a nivel nacional la primera Encuesta ESRU de Movilidad Social

en México (ESRU-EMOVI 2006). A partir de ese momento hemos expandido el estudio de esta materia para entender mejor sus particularidades y mecanismos. Hemos analizado, por ejemplo, las diferencias de género y regionales. Resulta natural entonces buscar temas que logren empalmar las dos líneas de investigación del Centro.

Este trabajo representa un eslabón más en nuestro esfuerzo por comprender los efectos del sistema financiero en la movilidad social, con una motivación particular sobre el papel que desempeña la inclusión financiera. Agradezco a todos los especialistas que participaron en su elaboración.

Aprovecho para mencionar que el CEEY mantendrá su dedicación al tema. Para la siguiente iteración de la ESRU-EMOVI (la cuarta), cuyos resultados se darán a conocer en 2025, incluimos un módulo especial sobre inclusión financiera, con el cual buscamos profundizar nuestro conocimiento sobre la función que ejerce en la expansión de oportunidades para los mexicanos y sus efectos en superar su condición socioeconómica de origen.

Quiero cerrar agradeciendo al Center for Financial Access, Inclusion and Research (FAIR Center) de la Escuela de Negocios del Tecnológico de Monterrey, por su valiosa participación como coeditor de este trabajo.

Julio Serrano Espinosa

Presidente ejecutivo del CEEY

PRESENTACIÓN

10 **E**n el año 2005, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) inició sus actividades con dos temas y un método que marcaron su destino. En lo referente a los primeros, se iniciaron dos proyectos, uno por iniciativa de la entonces presidenta del Consejo Directivo del CEEY, la Dra. Amparo Espinosa Rugaría, relativo a la recuperación de la memoria histórica de la expropiación bancaria de 1982. Y otro, por iniciativa de Julio Serrano Espinosa, actual presidente del Consejo Directivo del Centro, relativo al estudio de la movilidad social en México. En lo referente a lo segundo y en el marco de la coyuntura electoral de la elección presidencial del 2006, el director ejecutivo fundador del CEEY, Enrique Cárdenas Sánchez, estableció una variante de la «Regla de Chatham House» como método para llevar a cabo una evaluación de las plataformas electorales de los candidatos presidenciales. En el presente libro confluyen ambos temas, los cuales, a partir de colocar a la movilidad social como una meta y al sistema financiero como un instrumento para alcanzarla, fueron discutidos en reuniones de especialistas bajo la variante de la «Regla Chatham House» del CEEY.

En el trayecto del CEEY, la movilidad social se constituyó en el eje transversal de todas nuestras actividades, pero la agenda de sistema financiero se mantuvo vigente. En los últimos años, el objetivo ha sido concentrar el esfuerzo en identificar los mecanismos a través de los cuales el sistema financiero puede constituirse en un motor de movilidad social para la población mexicana. Para hacerlo, en un primer momento se invitó a colaborar a Gustavo Del Ángel Mobarak, con el fin de que estableciera las bases conceptuales y delineara una primera ruta empírica de ejecución del análisis. Acto seguido, se sumó al esfuerzo a Patricia López Rodríguez, con quien se coordinó un reporte de diagnóstico sobre la inclusión financiera de las mujeres y su relación con la movilidad social. En continuidad con esa

línea, ahora se presenta este libro. Hay que mencionar que se trata de un esfuerzo conjunto del CEEY y del Center for Financial Access, Inclusion and Research (FAIR Center) de la Escuela de Negocios del Tecnológico de Monterrey. Bajo la coordinación de Enrique Díaz-Infante, director del área del sistema financiero del CEEY, Gustavo Del Ángel Mobarak, investigador del CIDE y asociado externo del CEEY, y Felipe Pérez Sosa, director del FAIR Center, se elaboraron documentos básicos que se acompañaron de notas detonadoras para la discusión. El grupo de especialistas que generosamente participó en las mesas de discusión estuvo conformado por personalidades con experiencia y conocimientos profundos en materia financiera. Sus aportaciones fueron indispensables para la investigación que se presenta. En todas las mesas de discusión, la movilidad social se planteó como la meta a alcanzar.

Antes de cerrar esta presentación, vale la pena mencionar que de manera paralela a este proyecto se invitó a Ana Laura Martínez para coordinar otro esfuerzo que consideramos crucial para avanzar la agenda: diseñar un módulo específico sobre inclusión financiera en el marco del levantamiento de la Encuesta ESRU de Movilidad Social en México 2023 (ESRU-EMOVI 2023). Para el diseño del módulo se contó con un panel de especialistas conformado por Marco Del Río Chivardi, Patricia López Rodríguez y María José Roa. La propuesta resultante de este grupo se discutió y ajustó con base en los comentarios y sugerencias de Gustavo Del Ángel Mobarak, Enrique Díaz-Infante, Rodolfo De la Torre y Rocío Espinosa, esta última, coordinadora general de la encuesta.

Aunque se trata del cuarto levantamiento nacional que realizamos de la ESRU-EMOVI (precedido de los de 2006, 2011 y 2017), es la primera vez que incursionamos de manera detallada en la materia financiera de los hogares de origen y destino de la población entrevistada.

- 12 Hacernos de esta información desde una perspectiva de movilidad social nos permitirá caracterizar patrones y contrastar algunas hipótesis, con lo cual será posible sostener o, de ser necesario, ajustar algunas de las propuestas de acción pública y privada que se derivan de la obra que aquí se presenta.

Roberto Vélez Grajales

Director ejecutivo del CEEY

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la colaboración y apoyo brindados por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), a sus colaboradores y equipo editorial. Al Tecnológico de Monterrey, a sus autoridades y al equipo editorial; a sus colegas del FAIR Center for Financial Access, Inclusion and Research; y al Mastercard Center for Inclusive Growth.

13

Particularmente se agradecen las valiosas contribuciones del grupo de expertos y participantes en las mesas de discusión.

Nuestro agradecimiento también a Rocío Espinosa Montiel, investigadora del CEEY, y a Edgar Pérez Medina, asistente de investigación del CEEY, por sus importantes aportaciones referentes al análisis de correlación entre inclusión financiera y movilidad social. Igualmente se agradece a Silvia de Hoyos y Alejandro Romero como asistentes de investigación en el procesamiento de datos del capítulo 2.

Agradecemos a todos los que de una u otra forma colaboraron e hicieron posible la publicación de esta obra.

GRUPO DE EXPERTOS*

María Eugenia Butler Apátiga
Ernesto Calero
Pablo Cotler Ávalos
Pedro Xavier Faz de los Santos
Jorge Gaxiola Moraila
Luis Miguel González
María Asunción González
Bernardo González Rosas
Verónica González Vázquez
Manuel Groenewold Ortiz Mena
Manuel Guerrero
Antonio Junco Goicoechea
Patricia López Rodríguez
Ana Laura Martínez Gutiérrez
Álvaro Meléndez Martínez
Manuel J. Molano Ruíz
Francisco Moreno y Gutiérrez
José Antonio Quesada Palacios
Norma Alicia Rosas Rodríguez
Manuel Sánchez González
Julio Serrano Espinosa
Carlos Valderrama Narváez
Roberto Vélez Córdova
Roberto Vélez Grajales
Guillermo Zamarripa Escamilla
Diana Zamora Bonnet
Gabriela Zapata Álvarez

* Esta obra es producto de un trabajo que refleja las ideas en conjunto, pero no en lo individual, de todos los participantes. Cada uno de ellos puede disentir o mantener reservas sobre aspectos específicos. Por lo mismo, el diagnóstico y recomendaciones es exclusividad del Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

INTRODUCCIÓN

Para lograr la movilidad social de las personas, es decir, el cambio entre la posición socioeconómica de los hijos respecto de los padres,¹ se requiere de herramientas que la faciliten y promuevan. Un conjunto de esas herramientas lo provee el sistema financiero, en la medida en que ayude a las personas a gestionar su vida financiera, a afrontar los riesgos a lo largo del ciclo de vida y a prosperar en su bienestar económico. Este estudio tiene como objetivo comprender mejor esta relación, utilizando el concepto de sistema financiero como un ecosistema compuesto de organizaciones oferentes y reguladores, y su influencia en las oportunidades de movilidad social ascendente de las personas.

El Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) tiene sus raíces en el estudio del sistema financiero y la historia de la banca en México. Con la publicación en 2017 de *El Sistema Financiero Mexicano. Diagnóstico y recomendaciones*, el CEEY elaboró un diagnóstico del sistema y las tendencias que determinarían su evolución en un ambiente de innovación tecnológica, crecimiento limitado y mayor competencia. El estudio también fue un primer paso para plantear el vínculo del sistema financiero y la movilidad social, ya que, mediante la inclusión financiera se expanden las oportunidades para la provisión de financiamiento a microempresas y microempresarios quienes, por su alta capacidad para generar empleos, promueven la movilidad social. También se plantearon algunos puntos sobre el papel que pueden desempeñar los seguros para contener la movilidad social descendente, particularmente, en caso de algún siniestro. Ambos temas quedaron esbozados como líneas de investigación a desarrollar en futuros estudios.

¹ Para lectores interesados en entender el concepto de movilidad social se sugiere leer el capítulo introductorio del libro de Serrano, J. y Torche, F. (Eds.). (2010). *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Con esta nueva investigación, se da continuidad al esfuerzo realizado por el CEEY, pero ahora en alianza con el FAIR Center for Financial Access, Inclusion and Research del Tecnológico de Monterrey (FAIR Center), como parte de una agenda de actividades en curso entre el CEEY y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Para tales efectos, a inicios de 2022, el CEEY y el FAIR Center convocaron a distintos expertos en temáticas del sistema financiero y movilidad social, con el objetivo de elaborar un diagnóstico y un conjunto de propuestas que contribuyan a mejorar el funcionamiento del sistema financiero mexicano en pro de la movilidad social. Los participantes asistieron a título personal y sus opiniones no necesariamente coinciden con las de las organizaciones a las que pertenecen o con las que se han vinculado. Así, este libro es el resultado de seis sesiones de discusión, organizadas por el CEEY y el FAIR Center, que se llevaron a cabo entre febrero y agosto de 2022. En las discusiones hubo participación de miembros permanentes del grupo, así como de miembros rotativos o invitados cuya especialidad se ajustaba al tema en discusión. El documento busca tener un espíritu plural, desde distintos enfoques y componentes del sistema, así como una visión integral de su arquitectura.

En la primera reunión, los miembros del grupo acordaron los temas a tratar en las reuniones siguientes: inclusión financiera y los efectos de la pandemia por COVID-19, *fintech* y emprendimiento; el sistema de pensiones y los reguladores del sistema financiero. Posteriormente, se añadió una sesión adicional con la temática de los medios de pago como facilitadores de la inclusión financiera. En cada sesión se presentó un documento de investigación con información de cada tema y un cuestionario para motivar la discusión, ambos elaborados por los tres investigadores que coordinaron el proyecto. Así, los distintos miembros del grupo expresaron su diagnóstico, propuestas y también explicaron el sentido de su juicio. El propósito de la deliberación conjunta fue complementar las opiniones individuales y llegar a una apreciación que reflejase el pensamiento de todos.

Con el fin de promover el libre intercambio de ideas, las sesiones se rigieron bajo una variante de la llamada «Regla de Chatham House». Según este criterio, los participantes pueden usar la información que reciben, pero se comprometen a no divulgar ni la identidad ni la afiliación de quienes tomen la palabra. En este espacio sí se conoce la identidad de quienes participan en las reuniones, pero no se especifica qué comentó cada uno en ellas. En cada sesión se presentaron

los resultados de las discusiones de la siguiente forma: el primer capítulo es el punto de partida, pues plantea un marco de referencia conceptual para entender la relación entre los servicios financieros y la movilidad social. Tiene como argumento central que las funciones del sistema financiero, y por extensión de la inclusión financiera, son elementos indispensables en los procesos de movilidad social. Los capítulos subsiguientes inician con un planteamiento del problema con fuentes diversas (motivación y problemática) o un diagnóstico, seguido de una sección que resume los puntos que se discutieron y las recomendaciones —producto del balance entre las intervenciones que los miembros del grupo plantearon y los datos proporcionados por los investigadores—, así como de la revisión de los primeros borradores del documento, particularmente en lo que se refiere a las recomendaciones. La redacción estuvo a cargo de los investigadores Gustavo A. Del Ángel, Enrique Díaz-Infante y Felipe A. Pérez Sosa. La obra que tiene en sus manos es el resultado de un trabajo colectivo.

17

PLAN Y CONTENIDO DEL LIBRO

La presente obra está compuesta por seis capítulos en los que se analiza la problemática actual del sistema financiero y su potencial para promover la movilidad social. En el capítulo 1, «Marco de referencia: la inclusión financiera como herramienta para la movilidad social», se plantea un marco conceptual para entender la relación entre servicios financieros y movilidad social. El capítulo tiene como argumento central que las funciones del sistema financiero, y por extensión de la inclusión financiera, son elementos indispensables en los procesos de movilidad social. El sistema financiero puede contribuir de forma concreta a la movilidad social ascendente² a través de dos canales. El primero permite generar inversión en capital humano a través de ahorro, acumulación de activos y formación de un patrimonio para financiar el mejoramiento de las capacidades educativas y de salud,

2 La movilidad social no se refiere exclusivamente al ascenso social en términos del nivel de vida, sino también al descenso social relativo. También, cuando analizamos la movilidad social, debemos establecer si nos referimos a ella en términos absolutos o relativos. «El primero nos indica la cantidad de cambio en los estándares de vida entre padres e hijos, en términos generales, y el segundo refleja la fluidez en términos de la posición que ocupan los individuos en la escala socioeconómica dada la posición de su hogar de origen» (<https://ceey.org.mx/movilidad-social-en-mexico-ascendente-y-descendente/>). Para lectores interesados leer: CEEY. (2018). *El México del 2018: Movilidad social para el bienestar*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

entre otras, que faciliten la inserción de las personas al mercado laboral, establezcan el consumo y contengan la movilidad social descendente en caso de pérdida de empleo. El segundo es un ingrediente necesario para el emprendimiento, principalmente a través del financiamiento y la formación de un patrimonio para invertir. Ambos, capital humano y emprendimiento, son factores que impulsan la movilidad social. Sin embargo, como se analiza en este capítulo, la naturaleza de la relación y de sus canales de transmisión no es tan obvia como comúnmente se enuncia. La causalidad puede ser bidireccional, los factores que intervienen para que se cumpla la relación son múltiples; los servicios financieros son canastas de varios productos, cuya disponibilidad no es uniforme para toda la sociedad y su uso es influido por sesgos cognitivos, habilidades no cognitivas, capacidades financieras y aspectos del contexto sociocultural de los individuos.

En el capítulo 2, «La pandemia, el uso de los servicios financieros y la vida financiera de las personas», se busca responder a la pregunta de cómo la pandemia afectó la vida financiera de las personas. Para tal fin, se analizan los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) de INEGI y CNBV, edición 2021. Este capítulo muestra que durante la pandemia las personas en México fueron afectadas en sus fuentes de ingreso y su vida financiera, al menos una proporción importante, y que recurrieron a distintas estrategias no financieras y financieras. Dentro de las estrategias no financieras destaca el hecho de que las personas hicieron uso del ahorro y solicitaron préstamos, mientras que las segundas son estrategias más vinculadas a fortalecer la fuente de ingresos, principalmente el empleo. Al mismo tiempo, los indicadores muestran que las personas fueron financieramente resilientes, por lo que no se observan cambios importantes en el uso de instrumentos financieros con respecto a antes de la pandemia. Es relevante señalar que hay un fenómeno de exclusión o menor uso de servicios financieros en las mujeres de entornos rurales. Asimismo, se observan diferencias entre las personas de los ámbitos urbano y rural, ya que las primeras fueron proporcionalmente más afectadas en sus fuentes de ingreso que las segundas.

En el capítulo 3, «*Fintech*: emprendimiento y desarrollo del sistema financiero para impulsar la movilidad social», se analizan los posibles beneficios del sector *fintech* en la inclusión financiera y la movilidad social en México. También se revisan los servicios y modelos de negocio que podrían tener un mayor impacto para esos fines, los principales desafíos para ello, el desarrollo del sector a raíz de la publicación

de la Ley *Fintech* y, en el contexto de la pandemia, la respuesta de los usuarios y las perspectivas del sector a corto y mediano plazo. Se afirma que las condiciones derivadas del distanciamiento social generaron un escenario propicio para mejorar el acceso a los servicios financieros a través de herramientas digitales y de manera especial a favor de las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Se destaca que el ecosistema *fintech* en México se ubica en una etapa de expansión y que existe un fuerte apetito de capital para este sector. Sin embargo, se subraya que aún persisten retos relevantes a superar como la falta de infraestructura suficiente, además del apoyo gubernamental traducido en políticas o marcos regulatorios apropiados. El capítulo concluye que las *fintech* tienen el potencial de facilitar la inclusión financiera en la población más desfavorecida, por ello, es de suma relevancia impulsar políticas que promuevan la educación financiera y la interconectividad digital y, con ello, será posible generar impactos positivos para la movilidad social.

19

En el capítulo 4, «El sistema de pensiones como parte del sistema financiero y sus retos en torno a la movilidad social», se aborda el sistema de pensiones como componente de un sistema de protección social, el cual garantiza que los adultos mayores gocen de un ingreso que les permita vivir una vejez digna. Se presenta en el texto a las pensiones como un ingrediente central del sistema de seguridad social y, por lo tanto, un elemento esencial en la discusión sobre movilidad social, ya que permiten a las personas gozar de una vejez digna, y pueden prevenir la movilidad social descendente en esa etapa. Las pensiones son resultado, en gran medida, de las oportunidades y derechos laborales a lo largo de la vida. Adicionalmente, se argumenta que, cuando el sistema de ahorro para el retiro impulsa la acumulación de capital de largo plazo, apoya también la movilidad social al incentivar la inversión y crecimiento del país y, en consecuencia, la generación de nuevos empleos. Además, se analizan, desde una perspectiva de bienestar socioeconómico, las problemáticas preexistentes en el sistema de retiro por vejez del país. Entre dichos problemas se mencionan los relativos a los retos de cobertura, de sustentabilidad económica, de inequidad y fragmentación, y se evalúa en qué medida la actual administración ha avanzado o no en darles solución. Asimismo, se externa la preocupación sobre la necesidad de una reforma fiscal que dé sostenibilidad al sistema de pensiones. Y es que si bien se han hecho cambios positivos en esta administración, en lo que respecta a los esquemas pensionarios y asistenciales como

de contribución definida, al no venir acompañados de una reforma fiscal, dichas modificaciones podrían ahondar los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones en México. Esto, eventualmente, podría replicar la tendencia que inició en el sexenio pasado: realizar ajustes en el gasto público en salud, educación e infraestructura para financiar las pensiones. Lo anterior trae como consecuencia impactos negativos en el crecimiento incluyente con movilidad social, dada la menor inversión en capital humano y físico que dificulta la inserción de las personas en el mercado laboral, como empleados o como emprendedores.

20 En el capítulo 5, «La importancia de la regulación y la supervisión del sistema financiero en México y los retos que hoy enfrenta», se parte de la premisa de que la regulación y supervisión del sistema financiero son esenciales para su funcionamiento. Ambas herramientas son un prerrequisito para que el sistema financiero pueda promover la inclusión financiera y funcione como una herramienta de movilidad social. Asimismo, es indispensable para prevenir eventos que conduzcan a la movilidad social descendente de las personas como crisis financieras, fraudes en instituciones y conductas depredadoras que afecten a un gran número de usuarios. Este capítulo presenta un análisis y conclusiones de una discusión sobre el estado reciente de la regulación y supervisión financieras en México y sus posibles implicaciones. El argumento central de este capítulo es que, si bien la regulación y supervisión financieras en México mantienen altos estándares desde hace más de dos décadas, y las autoridades financieras cumplen con su mandato de forma estricta y profesionalizada, ambas funciones han experimentado un debilitamiento en los últimos tres años como parte de un deterioro general del sector público mexicano. Por lo tanto, es necesario que se preste atención a que este rubro mantenga una buena capacidad para ejercer sus funciones.

En el capítulo 6, «Medios de pago digitales: ¿facilitadores de la inclusión financiera y la movilidad social?», se aborda el tema de los medios de pago electrónicos como facilitadores de las transacciones económicas y financieras que generan eficiencias y aportan información de suma relevancia, fungiendo como posibles puertas de entrada a la inclusión financiera y eventualmente a la movilidad social. Asimismo, se describen los potenciales beneficios del uso de medios de pago, así como las principales tendencias, barreras, retos y posibles soluciones para explotar esos beneficios. Si bien los expertos observan grandes oportunidades en los medios de pago digitales como herramienta para

el envío de dinero y que su uso se ha extendido en los ámbitos urbanos y semiurbanos, también observaron que son tecnologías que aún son inaccesibles para ciertos segmentos de la población, especialmente en el ámbito rural y para personas de bajos recursos, que es en donde más se necesita impulsar la inclusión financiera. A este problema de accesibilidad se suma el de la preferencia por el efectivo por parte de la población, la cual sigue muy arraigada por cuestión de incentivos, como la evasión fiscal o para evitar la fiscalización electoral en el caso de los partidos políticos, por mencionar algunas.

CAPÍTULO 1

MARCO DE REFERENCIA: LA INCLUSIÓN FINANCIERA COMO HERRAMIENTA PARA LA MOVILIDAD SOCIAL¹

INTRODUCCIÓN

23

La movilidad social de las personas, en una sociedad, es una tarea de justicia para que el origen no limite su potencial; de eficiencia para que ese potencial sea aprovechado por la sociedad, y de cohesión social (Serrano, 2014; CEEY, 2018). Pero la movilidad social necesita de instrumentos, y uno de ellos es el desarrollo y la inclusión financiera, los cuales son un medio para que una sociedad o sus individuos concreten un fin, generalmente, de progreso económico. Ambas son piezas esenciales de una sociedad más justa y próspera en el mundo contemporáneo.

Como se mencionó en la introducción del libro, la movilidad social se define como el cambio entre la posición socioeconómica de los hijos respecto a los padres. Este concepto no se limita únicamente al ascenso social en términos del nivel de vida, sino también a la posibilidad de descenso social relativo.² El mecanismo de la movilidad social requiere de independencia entre las condiciones de origen y destino, tal que la desigualdad de las personas no esté asociada a la desigualdad de oportunidades iniciales.

Este capítulo tiene como planteamiento central que las funciones del sistema financiero y, por extensión, de la inclusión financiera, son elementos indispensables en los procesos de movilidad social. Asimismo, se presenta evidencia sobre la relación entre ellos. Si bien esta relación es intuitiva y es constantemente señalada en las inves-

1 Una versión previa de este capítulo fue escrita por Del Ángel (2018). Se agradecen los comentarios a dicha versión de Roberto Vélez, Marcelo Delajara, Rodolfo De la Torre y Enrique Díaz-Infante.

2 En este sentido es importante aclarar dos conceptos: la movilidad absoluta, que se refiere al cambio en la condición socioeconómica de las personas, respecto a sus padres; y la movilidad relativa, cuando las personas cambian su posición respecto a la distribución original de sus condiciones socioeconómicas.

tigaciones sobre desarrollo e inclusión financiera, así como en las de movilidad social, los mecanismos que la explican son indirectos y la relación en sí misma aún requiere de mayor investigación. El argumento central es que el sistema financiero puede contribuir a la movilidad social ascendente a través de dos canales. El primero permite generar inversión en capital humano a través del ahorro, la acumulación de activos y la formación de un patrimonio. El segundo es un ingrediente necesario para el emprendimiento: el financiamiento y la acumulación de un patrimonio destinados a inversiones productivas. Tanto el capital humano como el emprendimiento son factores que impulsan la movilidad social.

24

Sin embargo, la naturaleza de dicha relación y de sus canales de transmisión no es tan obvia como comúnmente se presume. Existen diversos aspectos de esa complejidad. Por ejemplo, la causalidad puede ser bidireccional; además, los factores que intervienen para que se produzca esta relación son múltiples. A ello se suma que los servicios financieros son canastas de diversos productos, las cuales no son igualmente accesibles para toda la población y su uso se relaciona con aspectos cognitivos, habilidades no cognitivas, capacidades y aspectos del contexto sociocultural en el que se desenvuelven los individuos.

En este capítulo se hace una revisión de la literatura con el fin de analizar el vínculo que existe entre el desarrollo financiero, la inclusión y el uso de servicios financieros con la movilidad social. Aunque la literatura en el campo de desarrollo financiero y movilidad social es limitada, la línea de investigación reciente sobre «acumulación de activos» ha brindado valiosas contribuciones para entender mejor dicha relación. Explicar cómo el desarrollo financiero, en particular la inclusión, puede generar movilidad social, así como contar con estimaciones para tal fin, constituyen un paso importante para la generación de métricas más precisas sobre su efecto. De hecho, se esperaría que los impactos más significativos de la inclusión financiera sean intergeneracionales.

Otro eslabón se encuentra en la literatura que estudia la movilidad social, ya que esas investigaciones permiten entender sus determinantes, principalmente aquellos que pueden ser afectados por las funciones del sistema financiero o, en su defecto, por la falta de inclusión financiera. Esto ayuda a establecer con mayor claridad cuáles son los mecanismos de esta relación.

Este capítulo también discute las futuras vías de investigación y expone algunos resultados derivados de la Encuesta ESRU de

Movilidad Social en México (ESRU-EMOVI) del Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Este análisis concluye que existe una relación entre el acceso y uso de servicios financieros con la movilidad social intergeneracional.

EL SISTEMA FINANCIERO, LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y SALIR DE LA POBREZA

El sistema financiero es un conjunto interconectado de instituciones y organizaciones (empresas, reguladores, redes) que desempeña funciones imprescindibles para la movilización de recursos en la economía. Diversos campos de la literatura económica coinciden en que esas funciones son indispensables para el crecimiento y el desarrollo económicos; es decir, constituyen una precondition para el desarrollo (Gerschenkron, 1968; Fry, 1995; Levine, 1997; Rajan y Zingales, 1998). El sistema financiero desempeña un papel fundamental al facilitar el acceso de las personas y las empresas a instrumentos que les permitan una gestión más eficiente de los ciclos en sus ingresos, la mitigación y diversificación de riesgos sobre su riqueza, así como el aprovechamiento de oportunidades productivas y la consolidación de un patrimonio.

La literatura sobre desarrollo financiero aborda diversas funciones del sistema financiero. Aunque estas pueden ser múltiples, aquí se retoma el ampliamente conocido estudio de Levine (1997) en el que acota a cinco las funciones básicas: a) transferencia de recursos de ahorradores a inversionistas, esto es, provisión de servicios de ahorro y de financiamiento (sea mediante el crédito o instrumentos de mercado), que incluyen fondos de inversión, pensiones, entre otros; b) provisión de medios de pago y de un sistema de pagos; c) diversificación y cobertura de riesgos, tanto de los recursos de los ahorradores, como de las obligaciones de acreditados, así como instrumentos de mercado, seguros y fianzas; d) monitoreo de inversiones, principalmente de los agentes y empresas que son financiados por los intermediarios, al tener esta información sobre su historia y desempeño; y e) control corporativo, porque posee información relevante de las empresas que son sus clientes.

El desarrollo financiero de un país radica en qué tan eficiente es su sistema financiero para cumplir con estas funciones de forma sostenida en el tiempo, y qué tan amplia y profunda es su participación dentro de una economía. Además de la eficiencia para realizar dichas

funciones, la penetración y la inclusión son dos aspectos centrales inherentes a la capacidad del sistema financiero para incidir sobre la mayor parte de la población. La penetración se refiere a la relevancia del sistema financiero en relación con la economía de un país en su conjunto, mientras que la inclusión es la capacidad de proporcionar servicios financieros de forma directa y permanente a la mayor parte de la población. Un principio central es que mayores niveles de desarrollo financiero tienen como consecuencia mayores niveles de crecimiento y desarrollo económicos, tal como muestran los análisis de Demirgüç-Kunt y Levine (2004, 2018), por mencionar algunos.

26 La inclusión financiera es un componente del desarrollo financiero que implica que el sistema financiero desempeñe sus funciones en beneficio de un mayor número de personas. Una definición amplia de inclusión financiera es el acceso universal y continuo de la población a servicios financieros diversificados, adecuados y formales, así como a la posibilidad de su uso conforme a las necesidades de los usuarios para contribuir a su desarrollo y bienestar.³ Asimismo, para que la inclusión financiera cumpla con una función de desarrollo, es necesaria una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población.

*El desarrollo financiero y la inclusión financiera:
sus efectos en la pobreza*

Los primeros estudios sobre desarrollo financiero se fundamentaron en variables agregadas de la industria financiera y de la economía en su conjunto. En un principio, estos estudios no buscaban directamente responder a preguntas sobre el efecto de la actividad del sistema financiero en la pobreza y en la distribución del ingreso. Sin embargo, reconocían la noción general de que el sistema financiero era importante para el crecimiento económico y, por lo tanto, era necesario medir con precisión la exclusión financiera en segmentos específicos de la población, principalmente en aquellos que se encuentran en situación de pobreza.⁴

Existe consenso respecto a que el desarrollo financiero contribuye al incremento en la disponibilidad y uso de los servicios financieros

3 Definición tomada de Heimann *et al.* (2009).

4 De esos autores, Joseph Schumpeter ha sido desde tiempo atrás una referencia central, posteriormente Gerschenkron (1968) y Goldsmith (1969); las contribuciones más recientes en esa dirección fueron de Shaw (1973), McKinnon (1973).

por parte de los segmentos de población que anteriormente carecían de ellos. Por lo tanto, el desarrollo financiero amplía las oportunidades económicas de los grupos menos favorecidos y reduce la persistencia intergeneracional de la pobreza, como señalan Greenwood y Jovanovic (1990).⁵

Una cuestión más específica es el efecto directo en la pobreza. Dentro de la línea de investigación empírica, Beck, Demirgüç-Kunt y Levine (2004) concluyen que el desarrollo financiero impacta positivamente los ingresos de los segmentos de ingreso más bajos (en su nivel superior), el cual es de mayor magnitud que aquel que se observa en los segmentos de ingreso más altos. Los mismos autores refuerzan esta conclusión en un documento publicado años después (Beck, Demirgüç-Kunt y Levine, 2007).

27

En su revisión de literatura, Demirgüç-Kunt y Levine (2009) encontraron que la mayoría de los estudios que se han hecho sobre el tema respaldan la idea de que las mejoras en el sistema financiero amplían las oportunidades económicas y reducen la desigualdad persistente. Por otra parte, los autores señalan que los estudios comparativos entre países, los análisis a nivel de economías individuales y las investigaciones a nivel de empresa muestran que el desarrollo financiero acelera el crecimiento económico, intensifica la competencia e incrementa la demanda de mano de obra, lo que beneficia a quienes están en el extremo inferior de la distribución del ingreso. El artículo también argumenta que los economistas subestiman el impacto «potencialmente enorme» del desarrollo financiero sobre la desigualdad. Ahora bien, es importante mencionar que dichos estudios no profundizan sobre los efectos intergeneracionales de la pobreza.⁶

Lo anterior implica que los servicios financieros desempeñan un papel significativo en la explicación de la desigualdad persistente en los ingresos. Cabe señalar que los estudios sobre desigualdad generalmente consideran al mercado financiero y sus imperfecciones como dados e inalterables (por ejemplo, Becker y Tomes, 1976, 1979, 1986; Galor y Zeira, 1993). En muchas de las aportaciones teóricas de los economistas, las restricciones crediticias se presuponen como exógenas. Por lo tanto, Demirgüç-Kunt y Levine (2009) argumentan

5 No obstante, como apuntan Demirgüç-Kunt y Levine (2009), el sistema financiero también puede operar en «un margen intensivo», mejorando los servicios financieros de quienes ya tienen acceso a ellos, principalmente los segmentos de mayor ingreso. En este sentido, el efecto recrudescer la desigualdad.

6 Estos estudios generalmente miden los efectos considerando el flujo de ingreso, aunque hay otras dimensiones de la desigualdad económica, como la riqueza o el ingreso permanente.

que estas contribuciones consideran al financiamiento como un elemento inmutable y con esta restricción proceden a explorar cómo las decisiones relacionadas con la educación, el ahorro y la fertilidad contribuyen a la desigualdad; planteamiento que resulta inexacto.⁷

28 Lo anterior abre las preguntas sobre cuál es la forma más apropiada para lograr la inclusión financiera y cómo debe llevarse a cabo, ya que no todos los efectos de la inclusión financiera tienen la misma dirección, ni están completamente establecidos en la literatura económica. Así mismo, no existe una conclusión contundente sobre cómo la estructura y diseño de los servicios financieros incide sobre el bienestar. Por ejemplo, se considera que el acceso y uso de los servicios de ahorro y aseguramiento siempre tienen un efecto positivo para mejorar el ingreso y disminuir los riesgos. El crédito por su parte tiene un efecto heterogéneo, ello dependiendo del diseño de producto, del uso que se le dé y de otros factores del entorno.⁸ Incluso Peprah y Koomson (2014) muestran que el exceso de microcrédito puede inhibir la movilidad social.

Un aspecto que aún necesita ser analizado es el impacto intergeneracional de los servicios financieros en los hogares. Los efectos de largo plazo de los servicios financieros son cruciales, aunque no se tienen suficientes métricas para comprenderlos. El efecto intergeneracional es sin duda la prueba última para la inclusión financiera de las personas. Por ejemplo, servicios financieros que contribuyen indirectamente a que los hijos no abandonen los estudios, o tengan mejores condiciones para alcanzar mayores grados de escolaridad, o bien que permiten resolver crisis de salud o desempleo de los padres, podrían tener un impacto significativo, aunque no directamente perceptible en el bienestar de los hijos. De ahí que comprender la relación existente entre los servicios financieros y la movilidad social es una tarea ineludible.

7 De hecho, con la misma teoría económica se pueden obtener argumentos sólidos sobre el efecto del desarrollo financiero en los hogares con mayor severidad de pobreza.

8 Una corriente de estudios que utiliza métodos RCT (del inglés, Random Control Trial [prueba controlada aleatorizada]) encuentra que los programas de microcrédito tienen efectos heterogéneos en el ingreso de las personas, o que, en el mejor de los casos, los efectos son modestos. Véase Meager (2019, 2022) y Cull, Demirgüç-Kunt y Morduch (2018). No obstante, habría que tomar en cuenta que el efecto del microcrédito puede ir más allá de la mejora inmediata del ingreso. Del mismo modo, este análisis no captura el efecto que pueda tener en un horizonte más largo de tiempo, incluso intergeneracional.

LA MOVILIDAD SOCIAL: ELEMENTOS CLAVE

Los informes de movilidad social en México 2019 y 2013 definen a la movilidad social como los cambios en la posición socioeconómica que experimentan los miembros de una sociedad.⁹ La complejidad de este fenómeno ha dado pie a una vasta literatura. Esta sección se enfoca en explicar aspectos clave de la movilidad, en particular, la educación y el desarrollo de habilidades tempranas, los cuales son elementos esenciales para la sección subsecuente, que aborda su relación con las funciones del sistema financiero y con la inclusión financiera.

Vélez-Grajales y Vélez-Grajales (2014) argumentan que la movilidad social se debe promover por razones de justicia y eficiencia, además de que contribuye a la cohesión social. Por el contrario, una baja movilidad social implica que las condiciones del lugar de origen de un individuo determinan su estrato socioeconómico a lo largo de su vida. Por lo tanto, entre menor sea la relación del logro socioeconómico con las condiciones de origen, es posible que haya una alta movilidad social. Vélez-Grajales, Campos y Huerta (2013) señalan que aspectos como la igualdad de oportunidades y la recompensa al talento y esfuerzo en una sociedad donde los individuos pueden competir en ella sin importar sus características sociodemográficas fomentan una mayor movilidad social.

En la literatura sobre movilidad social existen dos mediciones: la absoluta y la relativa. La movilidad absoluta se refiere al cambio en las condiciones de vida entre generaciones de una misma sociedad, mientras que la movilidad relativa es cuando la posición socioeconómica de un individuo es diferente a la de su hogar de origen, una vez considerada la movilidad absoluta. Para su análisis, la movilidad social puede ser medida desde una perspectiva multidimensional: educación, ocupación, riqueza y percepción. El análisis también puede extenderse a un contexto intergeneracional o intrageneracional, esto es, el cambio en el nivel socioeconómico de los individuos con relación a sus padres, o bien a lo largo del ciclo de vida de los mismos individuos.

La movilidad social no solo varía en su naturaleza, sino también ocurre en múltiples espacios y dimensiones. Hay movilidad en la riqueza, en el ingreso, en el consumo, en las capacidades y en las per-

⁹ Véase Orozco *et al.* (2019), y Vélez-Grajales, Campos y Huerta (2013). Cabe señalar que en la definición proporcionada se hace una paráfrasis de las definiciones en los informes de movilidad social en México 2019 y 2013.

cepciones de satisfacción. Asimismo, hay movilidad en salud, en educación, en trabajo y en la dimensión monetaria del bienestar (Orozco *et al.*, 2019; Vélez-Grajales, Campos y Huerta, 2013).

La conexión entre las funciones del sistema financiero y la movilidad social puede tomar varios caminos y para entender esos vínculos es necesario comprender los elementos que la literatura sobre movilidad social considera fundamentales y que, a su vez, pueden ser influidos por las funciones del sistema financiero. Este apartado argumenta que la formación de capital humano (en un sentido amplio) y el desarrollo de habilidades no cognitivas constituyen un puente entre la inclusión financiera y la movilidad social.

30

La educación, o más precisamente, la formación de capital humano se considera un mecanismo fundamental para lograr el éxito a largo plazo y es una vía hacia la movilidad social, ya que se reconoce como un atributo que permite salir de la pobreza; en parte porque empodera a los individuos desde edades tempranas para ser autosuficientes, al mismo tiempo que esa autosuficiencia abre caminos para incrementar el ingreso, la acumulación de activos y alcanzar la seguridad financiera a lo largo de la vida. Aunque la teoría económica en esta materia es amplia, los modelos de Becker (1993) y Becker y Tomes (1976, 1979, 1986) son un punto de partida predominante en muchos estudios.

No obstante, la relación entre riqueza o bienestar y la educación es bidireccional, es decir, endógena. Esto es, el nivel de riqueza que un individuo puede alcanzar está relacionado con su acceso a recursos y logros educativos, y estos, al mismo tiempo, están en función de la riqueza inicial del individuo. Probablemente, la ruta más evidente por la cual la disponibilidad de recursos financieros puede contribuir a mejorar la educación o el desarrollo educativo es facilitar el acceso a una educación de alta calidad (o, al menos, de mejor calidad), así como de recursos y servicios educativos. A su vez, el logro educativo puede tener distintas formas de éxito (Nam y Ansong, 2015). En la literatura sobre acumulación de activos, que se discutirá más adelante, varios estudios muestran patrones de una relación positiva entre el uso de instrumentos financieros y el progreso en los resultados educativos. Sin embargo, surgen varias complicaciones para entender la naturaleza de esta relación. Por ejemplo, en el caso de la acumulación de ahorro para fines educativos, uno de los desafíos emana de la diversidad de los servicios de ahorro y las múltiples formas en que las prácticas de ahorro pueden llevarse a cabo.

Otra manera de abordar la relación es analizando el ingreso de las familias. En particular, la relación empírica entre el ingreso familiar y los logros de los individuos desde la primera infancia, la cual se ha explorado desde varias líneas de investigación. Esta relación se ha interpretado como evidencia de las restricciones del mercado, incluidas las restricciones crediticias, aunque, como se comentará más adelante, es una interpretación que puede tener imprecisiones, ya que de acuerdo con Heckman y Mosso (2014) la evidencia empírica que sostiene que las restricciones de crédito impiden sustancialmente la formación de habilidades infantiles no es concluyente. Estos autores enfatizan que el ingreso familiar refleja muchos aspectos del propio entorno familiar: educación de los padres, capacidades, altruismo, personalidad e influencia de los compañeros. Por lo tanto, las transferencias monetarias sin restricciones a los hogares pueden ser una práctica poco efectiva para promover las habilidades infantiles.

31

La adquisición de habilidades, principalmente las no cognitivas, se enfatiza en varios estudios como un aspecto central en los procesos que llevan a una mejora futura en el bienestar y en las condiciones materiales de las personas.¹⁰ Francesconi y Heckman (2016) y Heckman y Mosso (2014) argumentan que la investigación reciente sobre economía del desarrollo humano y la movilidad social ha tendido a enfocarse en las habilidades y la tecnología de formación de las mismas, principalmente en los estadios tempranos de la vida de los individuos.¹¹ La literatura distingue períodos múltiples en el ciclo de vida de la niñez y la edad adulta, así como períodos críticos y sensibles en la formación de habilidades durante la niñez. Asimismo, hay habilidades múltiples, tanto en padres como en niños, que trascienden las nociones típicas sobre las habilidades requeridas para alcanzar el éxito en la vida; también hay múltiples formas de inversión en ese proceso. Para estos autores y la literatura que refieren, los primeros años de vida son importantes para explicar una variedad de alcances diversos «como el crimen, la salud, la educación, la ocupación, el compromiso social y la confianza» (Heckman y Mosso, 2014). Por lo tanto, las intervenciones exitosas son aquellas que fomentan habilidades de carácter, tales como fortalecer la confianza en sí mismo, la capacidad de trabajo en equipo, la autonomía y la disciplina.

10 Véase, por ejemplo, el estudio de Campos (2018) sobre transmisión intergeneracional de habilidades, publicado por el CEEY.

11 El conjunto más básico de habilidades no cognitivas es la paciencia, el autocontrol, el temperamento, la aversión al riesgo, la disciplina y neuroticismo (Heckman y Mosso, 2014).

Algunos de los modelos en los que se basan estos estudios se refieren a las relaciones padre-hijo, mentor-hijo y padre-maestro-hijo como sistemas interactivos, que incluyen el apego y el andamiaje (traducción propia de *scaffolding*) como determinantes principales del aprendizaje infantil. La literatura también explica que son relevantes el tiempo que los padres dedican a los hijos y la falta de conocimiento de los padres sobre las capacidades de los niños, así como las prácticas efectivas de crianza. Estos estudios plantean modelos econométricos que unifican el análisis de la influencia de la familia y las consecuencias de las intervenciones externas en el desempeño del niño. Los autores explican que las diferentes capacidades son moldeables en las diversas etapas del ciclo de vida. Por ejemplo, el cociente intelectual se mantiene estable después de los diez años, mientras que las habilidades de la personalidad son maleables durante la adolescencia y la adultez temprana. Los autores explican que diversos estudios evidencian la persistencia de las desventajas que existen en la primera etapa de la vida y cómo estas influyen en los resultados posteriores. El desempeño escolar, por ejemplo, depende en buena medida de las capacidades cognitivas. Por su parte, el ingreso es igualmente afectado por las capacidades cognitivas y las capacidades no cognitivas, lo mismo que los puntajes alcanzados en las pruebas de rendimiento escolar. De esta forma, se puede compensar un déficit en una dimensión reforzando otra. Por ejemplo, para algunas tareas, las deficiencias en la capacidad cognitiva pueden compensarse con motivación, determinación y esfuerzo (Campos, 2018; Francesconi y Heckman, 2016; Heckman y Mosso, 2014; también véase la revisión de Cunha *et al.*, 2006). El desarrollo de esas habilidades vincula aspectos de las finanzas personales con la movilidad social.

A continuación, se explican dos canales de transmisión que se consideran fundamentales entre las funciones del sistema financiero y la movilidad social. Uno se refiere al ahorro, la acumulación de activos y la inversión en capital humano. El segundo alude al financiamiento y el capital para el emprendimiento. En la explicación de ambos canales no se hace referencia a un solo tipo de producto, servicio o función del sistema financiero, sino a canastas que permiten vigorizar los procesos de desarrollo de capital humano y emprendimiento, los cuales fomentan la movilidad social. Además, se plantea un marco conceptual de referencia, con el fin de partir de una base sólida para el análisis sobre el efecto del uso de servicios financieros sobre las posibilidades de movilidad social de las personas.

CANAL DE TRANSMISIÓN: AHORRO, ACUMULACIÓN DE ACTIVOS E INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

El primero de los canales de transmisión acerca de los efectos de la inclusión financiera en la movilidad social que se discutirán son los servicios financieros que permiten construir activos para inversiones a futuro, por ejemplo, en educación y salud. En particular, la gestión del ahorro y la acumulación de activos, que pueden lograrse a través del sistema financiero o de otras estrategias. En cuanto a las inversiones en educación, en ciertos contextos también se puede hacer referencia al acceso a financiamiento para la educación de los hijos, que algunos campos de investigación los enmarcan como *credit constraints* o restricciones de crédito. Sin embargo, en un enfoque más amplio, se trata de la obtención de recursos —a través del sistema financiero— para que los hijos refuercen su capital humano, de manera directa, como el financiamiento de su educación y formación de habilidades, o de forma indirecta, al evitar que se vean obligados a abandonar sus estudios para trabajar o por cuestiones de afectaciones en su salud.

El marco teórico tradicionalmente utilizado en los estudios de economía que abordan el tema de la desigualdad son las contribuciones de Becker y Tomes (1976, 1979). Becker y Tomes (1979) plantean un modelo teórico sobre desigualdad y movilidad intergeneracional. Este modelo contiene una serie de supuestos que se han hecho canónicos en la economía neoclásica, como el que cada familia maximiza una función de utilidad a lo largo de varias generaciones y que la utilidad depende del consumo y de la «cantidad y calidad» de los hijos. El ingreso de los hijos depende de las inversiones en capital (en el sentido estándar del término) y de capital humano que hacen los padres; pero su ingreso también depende de una dotación de características como etnia, habilidades, «conexiones sociales» y entorno familiar. Algunas de esas características se heredan entre los miembros de una familia. Para los autores, la movilidad intergeneracional es un indicador del efecto de las acciones de la familia en el bienestar de sus hijos. El modelo muestra que la familia desempeña un papel fundamental en la medida que tenga una mayor propensión a invertir en los hijos y exista mayor probabilidad de heredar riqueza. Como esta teoría concluye que un proceso de «inversión» en los hijos es necesario para garantizar su éxito futuro y, por lo tanto, para su movilidad ascendente, resulta entonces que las dotaciones de riqueza, el flujo de ingresos

y el acceso a servicios financieros de la familia son cruciales para la prosperidad de las generaciones siguientes.

Por su parte, Heckman y Mosso (2014) afirman que hay un conjunto de estudios que demuestran que la evidencia sobre el efecto de las restricciones crediticias en el acceso a la educación universitaria es magra (los autores refieren los trabajos de Carneiro y Heckman, 2002; Keane y Wolpin, 2001; Cameron y Taber, 2004). Como ya se señaló, esta línea de investigación concede más peso a las capacidades desarrolladas en la infancia temprana y en la adolescencia. En esta misma línea, Cameron y Taber (2004) sostienen que las restricciones crediticias no tienen un efecto relevante en el ingreso a la educación universitaria y los logros en ella. Esos trabajos fueron realizados principalmente con grupos de población en Estados Unidos. En contraste, Belley y Lochner (2007), Bailey y Dynarski (2011), así como Lochner y Monge-Naranjo (2012) utilizan conjuntos de datos de años posteriores y presentan resultados opuestos: las restricciones crediticias tienen un impacto sobre el ingreso a la universidad. Belley y Lochner (2007), tomando como base las poblaciones analizadas por Carneiro y Heckman (2002), sostienen que las restricciones crediticias tienen un efecto más severo, particularmente entre los niños en situación de pobreza «menos capaces».

Aunque las llamadas restricciones crediticias pueden ser un factor determinante para invertir en capital humano, la literatura que las analiza define vagamente tales restricciones. A grandes rasgos, se refieren a la posibilidad de tener acceso a un crédito para poder cubrir la colegiatura universitaria, la manutención en ese período y los gastos educativos; esto, a su vez, está ligado al ingreso y a otras características sociodemográficas de los hogares. Para los fines de esos estudios, esto no suponía un inconveniente; sin embargo, para comprender el rol del sistema financiero para la generación de capital humano, es importante ser más precisos respecto al tipo de instrumentos financieros que se utilizan.

Acumulación de activos y su efecto

La pregunta que queda abierta es cómo las estrategias de la vida financiera, incluidos los instrumentos financieros, pueden contribuir al bienestar de largo plazo de los hogares y su transmisión intergeneracional. Hay una línea de estudios relativamente nueva sobre los efectos de la acumulación de activos de los hogares, principalmente en los hijos. Esta línea de investigación denominada *asset building* o *asset*

development ha corroborado que se cumple la relación positiva entre acumulación de activos y logros en la educación de los hijos. La acumulación de activos puede o no darse a través del sistema financiero, pero siempre se relaciona con la vida financiera de las personas. Los activos se definen como acervos de riqueza que se utilizan para generar bienestar en el hogar, pueden ser ganado, en el caso de hogares rurales, hasta instrumentos financieros.¹² A continuación se exponen varios estudios sobre esta literatura, los cuales establecen que hay un efecto distintivo cuando la acumulación de activos se hace a través de mecanismos específicos de ahorro.

Este campo de investigación está conformado por estudios que utilizan métodos diversos, pero un número significativo aplica métodos estadísticos y de econometría empírica, cuya fuente de datos son las encuestas de hogares, particularmente para el caso estadounidense. También existen investigaciones recientes que utilizan métodos experimentales aplicados al análisis de ciertas intervenciones. Estos estudios generalmente se ubican en campos como economía de la educación, el trabajo social, así como en el desarrollo infantil en el ámbito de la educación y la psicología.

Una arista importante de dichos estudios refiere que el efecto del ahorro en el logro educativo proviene de instrumentos financieros particulares, o bien de programas concretos; por lo general, se trata de intervenciones específicas con direccionamiento y acompañamiento. Un aspecto esencial que considera esta línea de investigación es el entorno familiar, comunitario y social en el que se desarrolla la acción o, de haberla, la intervención. Otro aspecto fundamental es que vinculan el desempeño en el uso de instrumentos financieros a capacidades financieras, y estas, a su vez, a habilidades no cognitivas, principalmente las desarrolladas en estadios tempranos (Birkenmaier, Curley y Sherraden, 2013).

Dentro de esta línea de investigación sobre «acumulación de activos», Nam y Ansong (2015) estudian cómo las cuentas de ahorro «designadas» o «etiquetadas» para realizar estudios en el futuro tienen un impacto en la obtención de un título universitario. Esto es, el uso por parte de los padres de una cuenta de ahorro etiquetada para la educación de sus hijos aumenta la probabilidad de que estos concluyan una carrera universitaria. Para el estudio, los autores usan la

12 Véase Chowa, Ansong y Masa (2010). En este artículo, los autores hacen una revisión de la literatura reciente que establece una relación entre acumulación de activos y bienestar de niños.

National Longitudinal Survey of Youth (Encuesta Longitudinal Nacional de la Juventud) 1997 y aplican un método de *propensity score adjusted regression* (regresión ajustada por puntajes de propensión).¹³

36 En otros dos estudios sobre el efecto de las *Child Development Accounts* (cuentas de desarrollo infantil) —que son una forma de intervención para generar cuentas de ahorro desde edad temprana— Sherraden *et al.* (2018) y Huang *et al.* (2015) identifican una interacción positiva y estadísticamente significativa de la combinación del uso de estas cuentas con el desarrollo de capacidades financieras y los logros en la educación media superior y universitaria (*postsecondary*) de los niños. En otros trabajos, Elliott (2009, 2013, 2014) y Friedline y Elliott (2013) también analizan el efecto de las cuentas bancarias infantiles en el desarrollo posterior de los niños, principalmente su relación con la probabilidad de ingreso a la universidad. Los artículos enfatizan las características de los productos y sus particularidades para fomentar hábitos de ahorro, entre otros cambios. Entonces, la propuesta de esta línea de investigación es que este tipo de productos parecen generar un impacto positivo que se refleja en años posteriores, incluyendo una mayor probabilidad de entrar a una carrera universitaria (Birkenmaier, Curley y Sherraden, 2013).

Otros estudios se enfocan en los activos en general. Chowa, Ansong y Despard (2014) estudian, por ejemplo, el caso de los hogares rurales en Uganda para explorar los determinantes de las capacidades financieras de los hogares, de este análisis concluyen que la existencia de redes y grupos informales de ahorro son un factor relevante para modificar los hábitos de ahorro de los hogares. Huang (2013) analiza cómo la acumulación de activos tiene influencia en la transmisión intergeneracional de los logros educativos y concluye que son importantes para la transmisión exitosa de la educación de padres a hijos.¹⁴

Elliott y Sherraden (2013), que han promovido la línea de investigación sobre acumulación de activos y logro educativo, argumentan que la mayoría de los estudios sobre el éxito en la educación universitaria se han centrado en los ingresos del hogar, en lugar de enfocarse en los activos como una variable explicativa que permita hacer un

13 Los autores plantean como algunas limitantes del estudio que no toman en cuenta efectos en el tiempo, así como el posible efecto del uso de otros instrumentos de ahorro en el proceso. No obstante, los autores consideran que el método que utilizan permite mejorar la robustez de los resultados.

14 Los activos son una variable de acumulación de riqueza, que incluso puede constituir una aproximación a los recursos económicos del hogar o al ingreso permanente.

pronóstico. Por lo anterior, la mayoría de las intervenciones de política pública para el financiamiento universitario se han focalizado en brindar apoyo al pago de las colegiaturas o en los créditos educativos, en lugar de prestar atención a la acumulación de activos. Sin embargo, dichos artículos reconocen que existe evidencia suficiente de que la acumulación de activos en los hogares, especialmente los ahorros para la educación, pueden tener un efecto positivo significativo, independiente del ingreso del hogar, hecho que explica el logro educativo posterior a la secundaria.¹⁵

Un aspecto importante que ha planteado esta literatura es la interacción de la acumulación de activos, y su posible reforzamiento, con las capacidades financieras y las habilidades no cognitivas. Otto (2013) estudia el ahorro en niños y adolescentes para explicar las habilidades y conductas que promueven la práctica del ahorro, como la socialización de las prácticas económicas. Sherraden, Birkenmaier y Collins (2018), así como Birkenmaier *et al.* (2016) se enfocan en el desarrollo de capacidades financieras para explicar que estas no solo dependen del conocimiento y la conducta individual, sino que también son impulsadas por el entorno en el que se encuentra el individuo. Con ello, los autores buscan establecer una relación de estas capacidades con la acumulación de activos en los hogares de bajo ingreso, principalmente en el contexto de los Estados Unidos.

Por su parte Sherraden y Ansong (2016) argumentan que varios estudios postulan que los hogares toman decisiones financieras siguiendo estrategias de «optimización» de la riqueza con productos financieros tradicionales. Si bien este enfoque ayuda a entender los problemas de los hogares en situación de pobreza, resulta insuficiente. Entonces, se necesita analizar las decisiones de los hogares en situación de pobreza bajo una conceptualización alternativa de capacidades financieras. Es decir, según los autores, las capacidades financieras son una idea individual que combina «la capacidad de las personas para actuar con su oportunidad de actuar». Desde esta perspectiva, la capacidad financiera no reside en el individuo, sino más bien en la relación entre el individuo y las instituciones sociales. Su punto central es que «la sociedad» y las políticas públicas también tienen la obligación de dar forma a los productos y servicios financieros, de manera que se beneficie a los que se encuentran en la base

15 Véase Elliot y Sherraden (2013).

de la pirámide de ingresos.¹⁶ En ese sentido coinciden con Murdoch y Schneider (2017) sobre la inclusión financiera.

Para finalizar esta sección, se hace un planteamiento gráfico de la relación aquí discutida (esquema 1). Esto considerando que existe endogeneidad y efectos de retroalimentación inherentes a dicha relación. Así, las funciones del sistema financiero contribuyen a la formación de un patrimonio y acumulación de activos, lo cual tiene efectos sobre la formación de capital humano, tanto en educación, como en habilidades no cognitivas. Ambos canales tienen una relación bidireccional con la movilidad social. La formación de capital humano y habilidades no cognitivas tiene un efecto sobre las capacidades financieras; a la par, tanto la movilidad como las capacidades financieras retroalimentan el uso del sistema financiero.

38

Un aspecto importante es que la relación más intuitiva (y recurrente) es que los instrumentos financieros contribuyen a la formación de capital humano, pero esta relación puede ser inversa, es decir, que la educación formal puede contribuir directamente a las capacidades financieras cuando otorga entendimiento al usuario sobre sus derechos y obligaciones.

Por otra parte, las habilidades no cognitivas pueden estar asociadas a conductas que contribuyan al uso del sistema financiero y que, a su vez, fortalezcan las capacidades financieras. Por ejemplo, estas habilidades abarcan disciplina, autocontrol, responsabilidad y perseverancia en la consecución de objetivos, las cuales pueden fomentar comportamientos financieros saludables como el ahorro, un uso ordenado del crédito o la iniciativa para acercarse proactivamente a una institución financiera (esquema 1).

¹⁶ Véase el libro de Shiller (2012) sobre la contribución del sistema financiero a la sociedad.



Fuente: Elaboración propia.

CANAL DE TRANSMISIÓN: FINANCIAMIENTO Y FORMACIÓN DE PATRIMONIO PARA EL EMPRENDIMIENTO

El segundo canal de transmisión es la disponibilidad de recursos financieros (ya sea en forma de crédito, capital o mecanismos mixtos) para la creación de empresas y, en general, para promover el emprendimiento. En algunos estudios, en lugar del financiamiento se analiza el uso del ahorro como una forma de generación de capital para, posteriormente, usarlo en el emprendimiento. Este canal es quizá el más obvio y recurrente en la literatura de inclusión financiera, ya que el acceso a financiamiento se considera como un insumo esencial para el emprendimiento, el cual es una vía comprobada para lograr la prosperidad económica. Cabe mencionar que, recientemente, este

argumento ha sido explorado en la agenda de investigación sobre movilidad social.¹⁷

40

La teoría económica proporciona elementos conceptuales para entender esta relación. Por ejemplo, un artículo ampliamente citado por la literatura académica es el de Banerjee y Newman (1993), en el cual los autores desarrollan un modelo que analiza la interrelación entre la elección ocupacional y el logro económico. En el modelo, las imperfecciones en el mercado de capitales restringen las oportunidades de los grupos de población en situación de pobreza para obtener créditos y, por lo tanto, se merma su capacidad de desarrollo. Un supuesto del modelo es que las ocupaciones que requieren altos niveles de inversión están fuera del alcance de los individuos en situación de pobreza, quienes eligen trabajar para otros empleadores más «ricos». Entonces, el patrón de elección ocupacional está determinado por la distribución inicial de la riqueza, pero la estructura de la elección ocupacional, a su vez, determina cuánta gente tiene la posibilidad de generar ahorro y qué riesgos pueden sobrellevar: estos factores dan lugar a una nueva distribución de la riqueza. Derivado del argumento anterior, el modelo sugiere que una economía que comienza con un gran número de personas en situación de pobreza tiene una mayor probabilidad de desarrollar empleo asalariado y producción a gran escala, en comparación con una economía con poca población en situación de pobreza.¹⁸

Quadrini (1999) analiza de forma integral la relación entre decisiones financieras, emprendimiento y movilidad social. Este artículo —a diferencia del artículo anterior que solo plantea el modelo teórico— provee de una teoría y un análisis empírico para estudiar cómo las oportunidades de emprendimiento en una sociedad afectan los patrones de ahorro de los hogares y el efecto de este comportamiento en la distribución de la riqueza. También analiza la relación entre el alcance que tiene el emprendimiento en la economía y un indicador de movilidad social. El estudio plantea un modelo con dos tipos de individuos: emprendedores y trabajadores; los cuales difieren en la cantidad de activos que poseen y si son propietarios de algún negocio o no lo son. El modelo muestra que la riqueza se concentra

17 Una contribución para América Latina en esta materia es el libro editado por Lora y Castellani (2014).

18 El resultado de Banerjee y Newman formaliza la noción de que el despegue del capitalismo depende de la existencia de una población de desposeídos cuya mejor opción es trabajar por un salario.

mayoritariamente en los emprendedores y plantea la hipótesis de si la tenencia de activos por parte de estos individuos es consecuencia de una alta tasa de ahorro. Tal hipótesis requiere analizar el comportamiento de ahorro entre trabajadores y emprendedores. Con ello se analizan las principales diferencias en tenencia de activos entre individuos y, consecuentemente, la movilidad social entre trabajadores y emprendedores. Es así como, con este modelo, el autor logra hacer un análisis empírico de la distribución de la riqueza, para el caso estadounidense.

Ahora bien, para Quadrini la movilidad social depende de la disponibilidad de servicios financieros —aunque de nuevo, estos están definidos de forma simplificada—, por lo que las restricciones de crédito, aunadas a altos costos de financiamiento, conducen a que los segmentos bajos de la distribución del ingreso tengan poca participación como emprendedores. Dado que participar en el emprendimiento incrementa la probabilidad de movilidad social ascendente (es decir, a un segmento de ingreso más alto), los individuos con bajos niveles de riqueza tienen menos oportunidades de movilidad social.

Debido a las restricciones financieras, es necesario que los individuos tengan cierto nivel de riqueza inicial que funja como colateral para un crédito con un intermediario financiero; por lo tanto, los individuos dispuestos a emprender cambian su comportamiento de ahorro para lograr acceso a un crédito y así financiar sus proyectos. Como consecuencia, estas familias comienzan a acumular mayor riqueza que los que son trabajadores y, por ende, se mueven rápidamente a un estrato de ingreso más alto, o sea, presentan movilidad social ascendente. El autor enfatiza que existen tres principales factores que explican un mayor patrón de acumulación en los emprendedores. Por un lado, tienen incentivos a ahorrar con el fin de llevar a cabo una actividad de emprendimiento o implementar proyectos a largo plazo (ante la presencia de restricciones financieras). Por otro, los altos costos de financiamiento externo (de los intermediarios financieros) provocan que los individuos con un nivel de riqueza menor que el capital invertido en sus proyectos tengan un mayor incentivo para ahorrar y, así, obtener financiamiento propio. Por último, el riesgo inherente al emprendimiento conlleva que los individuos involucrados en un negocio tengan incentivos para hacer ahorro precautorio debido a la incertidumbre de su ingreso. Estos factores no afectan a los trabajadores, ya que tienen un salario asegurado. Bajo este comportamiento de ahorro, el modelo de Quadrini recrea la movilidad social ascen-

dente de los emprendedores y la descendente de los trabajadores, también mostrada en su análisis empírico. Los dos artículos referidos (Quadrini, 1999; Banerjee y Newman, 1993) contribuyen con un planteamiento conceptual que permite argumentar que el emprendimiento lleva a la movilidad social ascendente, aunque el de Quadrini añade la importancia de las restricciones financieras y el ahorro para este proceso.

42 Los resultados de estudios empíricos recientes permiten entender con mayor precisión los determinantes para convertirse en empresario. El libro *La opción empresarial en América Latina*, editado por Lora y Castellani (2014), contiene el estudio de Vélez-Grajales y Vélez-Grajales (2014), quienes utilizan la ESRU-EMOVI 2011 para analizar la relación emprendimiento-movilidad social para el caso mexicano. Los autores explican que convertirse en empresario puede depender no solo de características individuales específicas —como talento, dedicación y empeño—, sino también de otros factores como recursos familiares o la pertenencia a una familia de empresarios. En estos casos, el origen familiar incide en la probabilidad de que una persona se convierta en empresario o no. Además, los resultados del estudio demuestran que la actividad empresarial es un medio efectivo de movilidad social ascendente. No obstante, la magnitud del incremento de la movilidad social de los empresarios varía según sus características individuales y su origen familiar. Los resultados de ese estudio sugieren que, si bien los empresarios de menores ingresos registran movilidad social ascendente, también enfrentan una mayor cantidad de dificultades para alcanzar el extremo superior de la distribución socioeconómica, esto en comparación con aquellos empresarios cuyos padres se ubican en la parte de ingresos medios o altos de la distribución.

Además, la decisión de un individuo de convertirse en empresario se determina en gran medida por la ocupación del padre, y no necesariamente guarda relación con el nivel patrimonial inicial ni con su logro educativo. La media del efecto de la actividad empresarial sobre el ingreso es positiva y, en general, es más alta en el caso de los individuos cuyos padres están ubicados en los extremos de la distribución socioeconómica. Los autores también estudiaron la persistencia intergeneracional de activos de la vivienda; así, los activos de los padres no son el único factor determinante de los activos de los hijos (por sí solos explican de 25% a 40% de su variación). Asimismo, tener un padre empresario hace que aumente la probabilidad de que

el hijo también sea empresario, más que si el padre es trabajador por cuenta propia. Entonces, la clase socioeconómica de los padres no tiene una incidencia significativa en la decisión de un individuo de hacerse empresario, como tampoco lo tiene la cantidad de años de escolaridad. En resumen, los resultados del estudio de Vélez-Grajales y Vélez-Grajales sugieren que en México el espíritu empresarial se determina en gran medida por la ocupación del padre y no necesariamente por la riqueza inicial, tampoco por el nivel de logro educativo del individuo.

En la misma obra, Anchorena y Ronconi (2014) estudian el caso de Argentina, y al igual que México, la probabilidad de convertirse en empresario es significativamente más elevada entre personas criadas en familias de empresarios. En este estudio encuentran que la sociedad argentina promueve valores que se encuentran mejor alineados con el espíritu emprendedor,¹⁹ más que en otros países de América Latina, pero menos que en otras economías exitosas como Australia y Nueva Zelanda. En general, el libro plantea que las políticas públicas deben garantizar que el desempeño, las habilidades y aptitudes del emprendedor se conviertan en algo tangible, para lo cual es muy importante la capacitación y el financiamiento. Otro aspecto importante es democratizar la actividad empresarial y es también importante aprovechar los ejemplos y los *role models* (Solimano, 2014).

En los estudios citados hasta el momento, el resultado de la persistencia en la movilidad social es elocuente para discernir que el sistema financiero tiene un papel importante en el fortalecimiento de las capacidades de los emprendedores. Por ejemplo, una función elemental de la industria financiera es que pueda distinguir y promover los mejores proyectos de los emprendedores; otra función, propia de la banca de desarrollo, es la del fomento (Del Ángel y Díaz-Infante, 2017).

Ahora bien, la relación servicios financieros-emprendimiento-movilidad social requiere mayor investigación, porque no es tan directa como se cree ni tan simple como se plantea. Aunque el costo y acceso al financiamiento son indudablemente factores clave para los emprendedores, las formas en las que se proporciona el financiamiento son variadas y pueden generar una diferencia importante. Además, las necesidades de servicios financieros de un emprendedor son más variadas, por ejemplo, servicios de pagos y de nómina, seguros, fian-

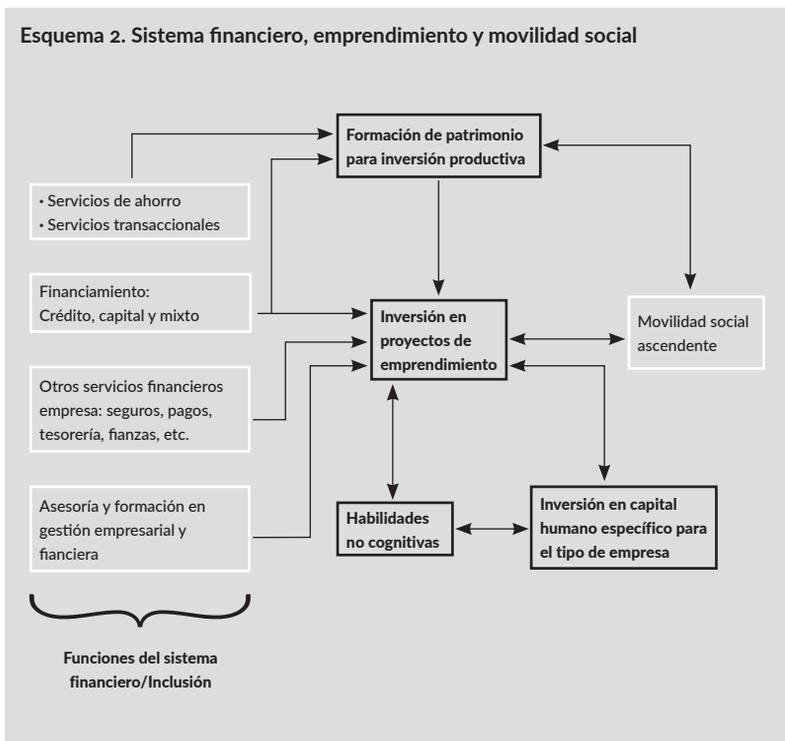
19 Los valores encontrados son: mayor responsabilidad, tolerancia o respeto, imaginación e independencia; y menor obediencia, austeridad y fe religiosa.

zas, por mencionar algunos. Por otra parte, las micro y pequeñas empresas tienen particularidades propias, que no se adecúan a los productos ofrecidos por intermediarios tradicionales (Cotler y López-Rodríguez, 2013). Las micro y pequeñas empresas requieren acompañamiento en sus procesos financieros, esto porque hay procesos de maduración financiera, así como distintos servicios para distintos estadios de maduración.²⁰

44

El esquema 2 ilustra de modo general la endogeneidad y los efectos de retroalimentación inherentes a la pregunta de análisis. Aquí, el sistema financiero facilita dos canales: la formación de un patrimonio para la inversión productiva o el financiamiento para invertir en proyectos. Estos canales tienen una relación bidireccional con la movilidad social, pero, de nuevo, hay una relación en dos sentidos con habilidades no cognitivas, ya que estas habilidades pueden estar relacionadas con la capacidad del individuo para concretar un emprendimiento, hacer uso del sistema financiero de forma adecuada, acercarse proactivamente a los intermediarios o invertir en capital humano específico según el tipo de empresa (Campos, 2018). Las habilidades gerenciales también son muy importantes, así que en este caso los efectos de retroalimentación también están presentes.

20 Véase Berger y Udell (2002); para el caso de México véase Cotler y López-Rodríguez (2013) y Del Ángel y Díaz-Infante (2017).



Fuente: Elaboración propia.

HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA INCLUSIÓN FINANCIERA COMO HERRAMIENTA DE MOVILIDAD SOCIAL

Una agenda de investigación para analizar la relación entre las funciones del sistema financiero —en especial entre la inclusión financiera— y la movilidad social de los individuos en una economía es un terreno vasto por explorar, a pesar de que es un tema que se menciona recurrentemente en las investigaciones de ambos campos. En esta sección se discuten algunos puntos relevantes para el desarrollo de esta investigación y se presentan algunos resultados derivados de la ESRU-EMOVI 2017.

La relación entre los servicios financieros y la movilidad social puede abordarse desde múltiples perspectivas, ya que existen numerosas preguntas e hipótesis que no han sido completamente resueltas por la academia. Por otro lado, las preguntas e hipótesis se pueden explo-

rar desde diversas metodologías y disciplinas, las cuales requieren de un marco teórico y fuentes de información adecuadas.

La pregunta más general es corroborar si el uso de servicios financieros presenta alguna relación con la movilidad social de las personas. Un asunto que requiere un análisis más profundo consiste en indagar si dicha relación es de causalidad y, de serlo, cuál es su naturaleza; porque, como es sabido, la correlación no implica causalidad. De hecho, en esa relación hay endogeneidad: es posible que la inclusión financiera contribuya a la movilidad social y, a su vez, que la movilidad estimule el uso de los servicios financieros. Por último, entre los temas que aún están pendientes por analizar destacan los siguientes:

46

- Identificar si en dicha relación hay factores relacionados con la inclusión financiera (un uso limitado puede ir asociado a un problema de inclusión) o bien a otras decisiones.
- Entender la naturaleza de dicha relación dependiendo de las características de los individuos y las características de los servicios financieros, para entender cómo influyen las capacidades financieras, así como las normas y cultura sociales y comunitarias.
- Identificar los canales en los que se manifiesta o no dicha relación y entender su mecanismo.
- Identificar elementos que puedan ser de interés para la política pública, la regulación y la protección al usuario.
- Identificar elementos que puedan ser de interés estratégico para los servicios financieros.

Estas cuestiones pueden abordarse desde varios enfoques y aunque en este capítulo se han referido trabajos provenientes de varios campos, la mayoría de ellos forma parte de la literatura económica empírica. El interés de este trabajo, entonces, es contribuir a dos campos: a la literatura sobre desarrollo e inclusión financiera, y al tema de la movilidad social que enmarca la economía del desarrollo y la economía del bienestar.

Dentro de la economía empírica, el método para responder las preguntas puede variar. Tradicionalmente, el análisis cuantitativo ha sido la metodología más utilizada, ya que permite desde descripciones analíticas hasta estrategias estadísticas y econométricas más complejas para demostrar una hipótesis. Los métodos econométricos para la medición de impacto han cobrado relevancia y, dentro de ellos, recientemente se ha incrementado la aplicación de métodos experi-

mentales. Asimismo, la historia económica ha contribuido con trabajos importantes sobre el cambio en las condiciones socioeconómicas (López-Alonso y Vélez-Grajales, 2015; Clark, 2014; Piketty, 2001).

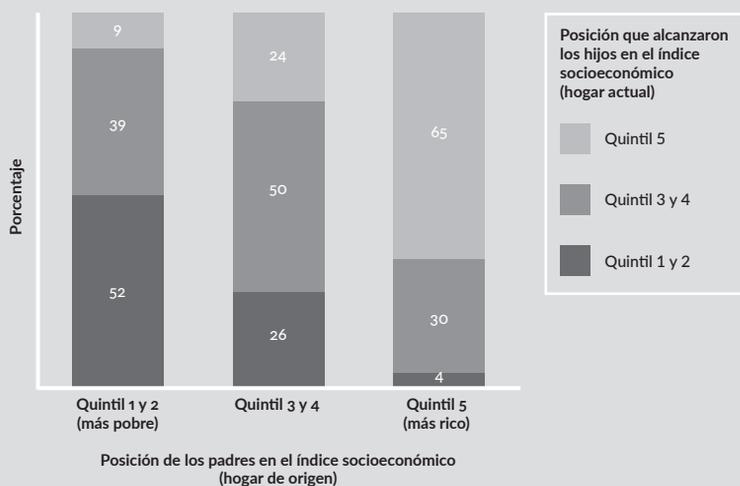
Sin embargo, no es un terreno exclusivo de la economía. La historia, la antropología, la sociología, la psicología y otras disciplinas interesadas en el desarrollo humano aportarían hallazgos relevantes. Por ejemplo, los trabajos recientes de antropólogos en materia de inclusión financiera son contribuciones valiosas (Maurer y Nelms, 2014; Maurer, 2015). Por otra parte, existen estudios de historiadores que ayudan a comprender, desde otro ángulo, el contexto de los cambios intergeneracionales en el bienestar y las condiciones económicas de las familias (por ejemplo: Walker, 2013). La psicología, sin duda, ha contribuido al mejor entendimiento de la toma de decisiones (Kahneman, 2011), lo que constituye un área prometedora para el tema de interés de este artículo, ya que está relacionada con las capacidades financieras y habilidades no cognitivas.

Al estudiar esta relación, contar con un marco teórico explícito es fundamental para explicar los resultados, la mecánica de las relaciones y responder por qué los fenómenos ocurren de una forma y no de otra. En concreto, se necesita un esquema lógico-conceptual. Ahora bien, para poder desarrollar investigación es necesario contar con una generación sistemática de indicadores, entre ellos del acceso e inclusión financiera en México. Respecto a la movilidad social la ESRU-EMOVI es una valiosa fuente de información que conforma varias encuestas, únicas en su alcance, para comprender la movilidad social en el país.

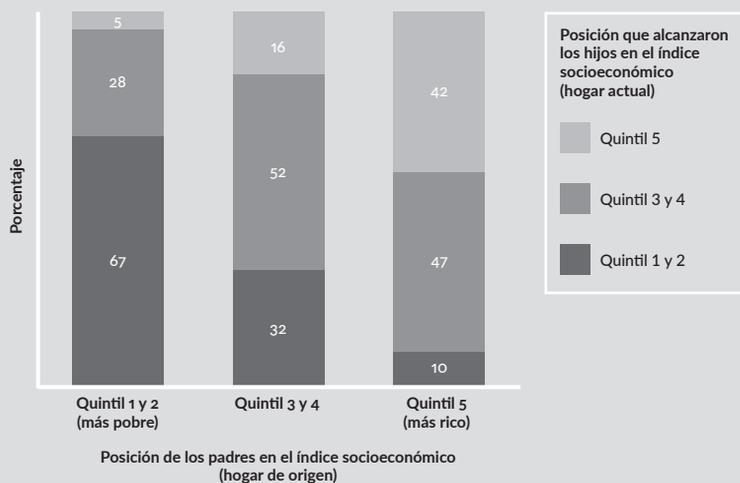
La ESRU-EMOVI 2017 es una encuesta de corte transversal, que recolecta datos socioeconómicos en retrospectiva de los padres. La muestra incluye 17,655 entrevistas a hombres y mujeres, tiene representatividad nacional y para cinco regiones del país, el cuestionario se aplicó a individuos entre 25 y 64 años. La encuesta provee información detallada del entrevistado y de sus padres en tópicos de escolaridad; ocupación laboral; decil de ingreso en el que se percibe el entrevistado y en cual percibía a su hogar cuando tenía 14 años; activos y servicios del lugar de origen; servicios financieros utilizados por los padres; además de características sociodemográficas.

Las gráficas 1 a 4, realizadas con datos de esta fuente, muestran la relación de uso de servicios financieros con la movilidad social a nivel intergeneracional. Estos resultados sugieren una correlación entre ambos fenómenos.

Gráfica 1. Movilidad socioeconómica entre dos generaciones. Nacional. 2017.
Los padres contaron con al menos un servicio financiero



Gráfica 2. Movilidad socioeconómica entre dos generaciones. Nacional. 2017.
Los padres no contaron con servicios financieros

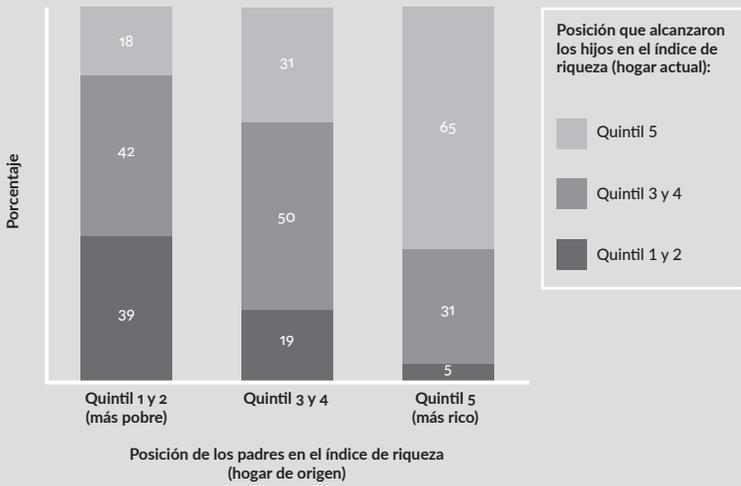


Notas: (1) Cada quintil corresponde al 20% de la población según el índice socioeconómico del hogar actual y del hogar de origen. El índice socioeconómico se estimó con base en el análisis de componentes principales. Se consideran las variables de nivel educativo, quintiles del índice de riqueza y hacinamiento en el hogar. (2) La ESRU-EMOVI 2017 es representativa para mujeres y hombres entre 25 y 64 años de edad a nivel nacional, para la CDMX y cinco regiones del país. (3) Los resultados pueden no sumar el 100% por el redondeo de cifras.

Fuente: Estimaciones del CEEY con base en la ESRU-EMOVI 2017.

Gráfica 3. Movilidad de riqueza entre dos generaciones. Nacional. 2017.

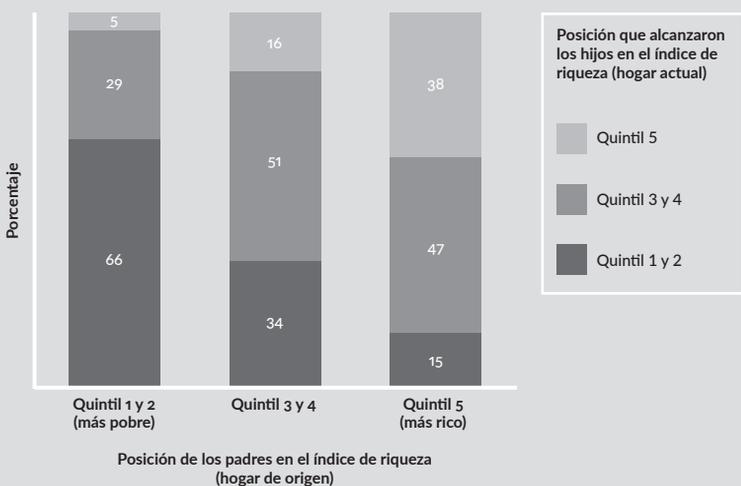
Los padres contaron con al menos un servicio financiero



49

Gráfica 4. Movilidad de riqueza entre dos generaciones. Nacional. 2017.

Los padres no contaron con servicios financieros



Notas: (1) Cada quintil corresponde al 20% de la población según el índice de riqueza del hogar. El índice de riqueza se elaboró con base en el método de correspondencias múltiples. (2) La ESRU-EMOVI 2017 es representativa para mujeres y hombres entre 25 y 64 años de edad a nivel nacional, para la CDMX y cinco regiones del país. (3) Los resultados pueden no sumar el 100% por el redondeo de cifras.

Fuente: Estimaciones del CEEY con base en la ESRU-EMOVI 2017.

En resumen, se observa que personas cuyos padres tuvieron acceso y uso de servicios financieros tienen mayor probabilidad de movilidad social intergeneracional, ya que se posicionaron en quintiles de ingreso más altos, y hay una relación con menor movilidad social descendente. No obstante, es importante señalar que esta relación es de carácter general y lo ideal sería encontrar efectos más puntuales, como se señala en los estudios que abajo se comentan. Segundo, en este ejercicio no se comprueba causalidad. Asimismo, hay que tomar en cuenta que el uso de servicios financieros es mayor en los hijos con respecto a los padres, por lo tanto, se incrementó su uso con el paso de las generaciones.

50

Por otra parte, existen otros estudios que utilizaron diversas versiones de la ESRU-EMOVI (Ceballos, 2012; Lemus, 2018; Pineda, 2018) para analizar la relación entre la inclusión financiera y la movilidad social. El punto de partida es identificar si la inclusión financiera en sí misma puede reflejar un patrón de persistencia intergeneracional, lo cual, a su vez, es reflejo de la movilidad social. El estudio de Ceballos (2012), que utiliza las encuestas de movilidad social ESRU-EMOVI 2006 y 2011, identifica que si en el hogar de los padres se tenía cuenta bancaria o tarjeta de crédito cuando el entrevistado tenía 14 años, la probabilidad de que dicha persona cuente actualmente con alguno de estos servicios se incrementa entre 15 y 25 puntos porcentuales. Las encuestas permitieron a este estudio analizar los determinantes de los servicios financieros desde la perspectiva de las características sociodemográficas de los hogares parentales de los encuestados. En específico, permiten identificar efectivamente la existencia de una transmisión de la tenencia de los servicios financieros de padres a hijos.

En el estudio de Ceballos, la transmisión se refleja por el impacto de la tenencia de cuenta bancaria en los hogares de los padres sobre la probabilidad de tenencia de tarjeta de crédito, cuenta bancaria o ambas, de los hogares de los hijos en 2006 y 2011. También se identificó que el impacto ha variado entre 2006 y 2011: mientras el efecto de la tenencia de cuenta bancaria de los padres sobre la tenencia de tarjetas de crédito de los hijos era 10 puntos porcentuales en 2006, para 2011 el efecto se incrementó a 17 puntos, considerando que creció el porcentaje de personas que tienen tarjetas de crédito en México. Esta persistencia intergeneracional tiene implicaciones importantes para el sistema financiero, porque si bien ha habido un aumento importante en la bancarización y en el uso de servicios financieros en México, este puede tener un alcance limitado.

Lemus (2018) analiza el efecto de la tenencia de servicios financieros de los padres en la movilidad social ascendente intergeneracional en cuatro dimensiones: educación, ocupación, percepción y riqueza. Para ello, toma indicadores de uso de servicios financieros y construye un indicador de ahorro no financiero. También construye un índice de riqueza financiera para padres e hijos. Concluye que el ahorro financiero tiene un efecto altamente significativo para la dimensión de educación, mientras que el ahorro no financiero tiene efecto nulo.

En cambio, Pineda (2018), utilizando la ESRU-EMOVI 2017, analiza si una mayor movilidad social está parcialmente explicada por una mayor cobertura regional de servicios financieros; en particular, analiza si un aumento en la tenencia de servicios financieros ocasiona efectos positivos y significativos sobre la movilidad social, así como sus variantes entre las regiones del país. Concluye que la menor cobertura de servicios financieros está asociada a regiones con menor movilidad social (esto es posible porque la versión 2017 de la encuesta permite el análisis regional de los resultados, a diferencia de las versiones anteriores). Aunque el uso de servicios financieros de los padres influye positivamente en la movilidad social de los hijos, varía entre regiones, ya que tiene una relación directa con la disponibilidad de servicios financieros en cada región.

Estos resultados muestran que incluso con información general, relativamente simplificada, se puede concluir que la relación está respaldada por la evidencia empírica. No obstante, es importante perseverar en la investigación en aras de precisar las herramientas financieras para abordar las distintas formas de movilidad social, así como para comprender mejor los efectos de largo plazo de la inclusión financiera.

REFERENCIAS

- Anchorena, J. y Ronconi, L. (2014). Actividad empresarial, valores empresariales y políticas públicas en Argentina. En E. Lora y F. Castellani (Eds.), *La opción empresarial en América Latina: ¿Vía de ascenso?* Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Bailey, M. J. y Dynarski, S. M. (2011). Inequality in Postsecondary Education. En J. Duncan y R. J. Murnane (Eds.), *Whither Opportunity? Rising Inequality and the Uncertain Life Chances of Low-Income Children*. Russel Sage.
- Banerjee, A. V. y Newman, A. F. (1993). Occupational Choice and the Process of Development. *Journal of Political Economy*, 101(2), 274-298.

- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. (2004). Finance, Inequality, and Poverty: Cross-Country Evidence. *NBER Working Papers*, 10979.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. (2007). Finance, inequality and the poor. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27-49.
- Becker, G. S. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. University of Chicago Press.
- Becker, G. S. y Tomes, N. (1976). Child Endowments and the Quantity and Quality of Children. *Journal of Political Economy*, 84(4), 143-162.
- Becker, G. S. y Tomes, N. (1979). An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility. *Journal of Political Economy*, 87(6), 1153-1189.
- Becker, G. S. y Tomes, N. (1986). Human Capital and the Rise and Fall of Families. *Journal of Labor Economics*, 4(3), 1-39.
- Belley, P. y Lochner, L. (2007). The Changing Role of Family Income and Ability in Determining Educational Achievement. *Journal of Human Capital*, 1(1), 37-89.
- Berger, A. N. y Udell, G. F. (2002). Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organizational Structure. *The Economic Journal*, 112(477), F32-F53.
- Birkenmaier, J., Curley, J. y Sherraden, M. S. (Eds.). (2013). *Financial Capability and Asset Development: Research, Education, Policy, and Practice*. Oxford University Press.
- Birkenmaier, J., Sherraden, M. S., Frey, J. J., Callahan, C., y Santiago, A. M. (2016). Financial Capability and Asset Building: Building Evidence for Community Practice. *Journal of Community Practice*, 24(4), 357-367.
- Cameron, S. V. y Taber, C. (2004). Estimation of Educational Borrowing Constraints Using Returns to Schooling. *Journal of Political Economy*, 112(1), 132-182.
- Campos, R. (2018). *Movilidad social en México. La importancia de las habilidades y su transmisión intergeneracional*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Carneiro, P. y Heckman, J. J. (2002). The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Schooling. *The Economic Journal*, 112(482), 705-734.
- Ceballos, E. O. (2012). Transmisión intergeneracional de servicios bancarios en los hogares mexicanos. *Análisis Económico*, XXVII(66), 47-72.
- CEEY. (2018). *El México del 2018: Movilidad social para el bienestar*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/El-M%C3%A9xico-del-2018.-Movilidad-social-para-el-bienestar.pdf>
- Chowa, G., Ansong, D. y Despard, M. R. (2014). Financial Capabilities: Multilevel Modeling of the Impact of Internal and External Capabilities on Rural Households. *Social Work Research*, 38(1), 19-35.
- Chowa, G., Ansong, D. y Masa, R. (2010). Assets and Child Well-being in Developing Countries: A Research Review. *Children and Youth Services Review*, 32(11), 1508-1519.
- Clark, G. (2014). *El sol no sale para todos. Apellidos e historia de la movilidad social* (Sara García trad.). Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Cotler, P. y López-Rodríguez, P. (2013). *Las Microfinanzas en México: instrumento de desarrollo e inclusión financiera*. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas.
- Cull, R., Demirgüç-Kunt, A., Morduch, J. (2018). The Microfinance Business Model: Enduring Subsidy and Modest Profit. *The World Bank Economic Review*, 32(2), 221-244.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L. y Masterov, D. V. (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. En E. Hanushek y F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, 1, 697-812. Elsevier.

- Del Ángel, G. A. (2018). Desarrollo e inclusión financieros: su relación con la movilidad social. [Borrador de discusión interna para el CEEY, julio de 2018].
- Del Ángel, G. A. y Díaz-Infante, E. (2017). *El Sistema Financiero Mexicano. Diagnóstico y Recomendaciones*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. (2004). Finance, Inequality, and Poverty: Cross-Country Evidence, *NBER Working Paper*, 10979.
- Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. (2009). Finance and Inequality: Theory and Evidence. *Annual Review of Financial Economics*, 1(1), 287-318.
- Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. (2018). *Finance and Growth*. Edward Elgar Publishing.
- Elliott, W. (2009). Children's College Aspirations and Expectations: The Potential Role of College Development Accounts (CDAs). *Children and Youth Services Review*, 31(2), 274-283.
- Elliott, W. (2013). Small-dollar Children's Savings Accounts and Children's College Outcomes. *Children and Youth Services Review*, 35(3), 548-585.
- Elliott, W. (2014). Solving the Paradox of High College Expectations: The Role of Children's Savings Accounts. En R. Cramer y T. Williams Shanks (Eds.), *The Assets Perspective: The Rise of Asset Building and its Impacts on Social Policy*. Palgrave MacMillan.
- Elliott, W. y Sherraden, M. (2013). Assets and educational achievement: Theory and evidence. *Economics and Education Review*, 33(C), 1-7.
- Francesconi, M. y Heckman, J. J. (2016). Child Development and Parental Investment: Introduction. *The Economic Journal*, 126(596), F1-F27.
- Friedline, T. y Elliott, W. (2013). Connections with Banking Institutions and Diverse Asset Portfolios in Young Adulthood: Children as Potential Future Investors. *Children and Youth Services Review*, 35(6), 994-1006.
- Fry, M. J. (1995). *Money, Interest, and Banking in Economic Development*. The Johns Hopkins University Press.
- Galor, O. y Zeira, J. (1993). Income Distribution and Macroeconomics. *The Review of Economic Studies*, 60(1), 35-52.
- Gerschenkron, A. (1968). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Goldsmith, R. (1969). *Financial Structure and Development*. Yale University Press.
- Greenwood, J. y Jovanovic, B. (1990). Financial Development, Growth and the Distribution of Income. *Journal of Political Economy*, 98(5), 1076-1107.
- Heckman, J. J. y Mosso, S. (2014). The Economics of Human Development and Social Mobility. *The Annual Review of Economics*, 6(1), 689-733.
- Heimann, U. y Del Ángel, G. A. (2009). *Bibliografía relacionada a Finanzas Populares, Microfinanzas y Accesibilidad Financiera en México*. Finanzgruppe Sparkassenstiftung für internationale Kooperation.
- Heimann, U., Navarrete, J., O'Keefe, M., Vaca, B. y Zapata, G. (2009). *Mapa estratégico de Inclusión Financiera*. Finanzgruppe Sparkassenstiftung für internationale Kooperation.
- Huang, J. (2013). Intergenerational Transmission of Educational Attainment. *Economics of Education Review*, 33(C), 112-123.
- Huang J., Sherraden, M., Kim, Y. y Clancy, M. (2014). An experimental test of Child Development Accounts on early social-emotional development. *JAMA Pediatrics*, 168(3), 265-271.
- Huang, J., Nam, Y., Sherraden, M. y Clancy, M., (2015). Financial Capability and Asset Accumulation for Children's Education: Evidence from an Experiment of Child Development Accounts. *Journal of Consumer Affairs*, 49(1), 127-155.

- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Keane, M. P. y Wolpin, K. I. (2001). The Effect of Parental Transfers and Borrowing Constraints on Educational Attainment. *International Economic Review*, 42(4), 1051-1103.
- Lemus, F. P. (2018). *El efecto del uso de los servicios financieros en la movilidad social: análisis con la EMOVI 2017*. [Tesis de Maestría en Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas].
- Levine, R. (1997). Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda. *Journal of Economic Literature*, 35(2), 688-726.
- Lochner, L. y Monge-Naranjo, A. (2012). Credit Constraints in Education. *Annual Review of Economics*, 4(1), 225-256.
- López-Alonso, M. y Vélez-Grajales, R. (2015) Measuring Inequality in Living Standards with Anthropometric Indicators: The Case of Mexico 1850-1986, *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(3), 374-396.
- Lora, E. y Castellani, F. (Eds.). (2014). *La opción empresarial en América Latina: ¿Vía de ascenso?* Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Maurer, B. (2015). *How Would You Like to Pay? How Technology is Changing the Future of Money*. Duke University Press.
- Maurer, B. y Nelms, T. (2014). Materiality, Symbol and Complexity in the Anthropology of Money. En E. H. Bijleveld y H. Aarts (Eds.), *The Psychological Science of Money* (pp. 37-70). Springer.
- McKinnon, R. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Brookings.
- Meager, R. (2019). Understanding the Average Impact of Microcredit Expansions: A Bayesian Hierarchical Analysis of Seven Randomized Experiments. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(1), 57-91.
- Meager, R. (2022). Aggregating Distributional Treatment Effects: A Bayesian Hierarchical Analysis of the Microcredit Literature. *American Economic Review*, 112(6), 1818-1847.
- Murdoch, J. y Schneider, R. (2017). *The Financial Diaries: How American Families Cope in a World of Uncertainty*. Princeton University Press.
- Nam, J. y Ansong, D. (2015). The Effects of a Dedicated Education Savings Account on Children's College Graduation. *Economics of Education Review*, 48(C), 198-207.
- Orozco, M. E., Espinosa, R., Fonseca, C. E. y Vélez-Grajales, R. (2019). *Informe de movilidad social en México 2019*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Otto, A. (2013). Saving in Childhood and Adolescence: Insights from Developmental Psychology. *Economics of Education Review*, 33(C), 8-18.
- Peprah, J. A. y Koomson, I. (2014). Addiction to Microcredit: An Obstacle to Social and Financial Mobility. *MPRA Paper 57894*, University Library of Munich.
- Piketty, T. (2001). *Les Hauts Revenus en France au XXe siècle. Inégalités et redistributions (1901-1998)*. Éditions Grasset & Fasquelle.
- Pineda, A. (2018). *Inclusión financiera: una herramienta para lograr movilidad social intergeneracional*. [Tesis de licenciatura en Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas].
- Quadrini, V. (1999). Entrepreneurship, Saving and Social Mobility. *Review of Economic Dynamics*, 3(1), 1-40.
- Rajan, R. y Zingales, L. (1998). Financial Dependence and Growth. *American Economic Review*, 88(3), 559-586.

- Serrano, J. (2014). Presentación a la edición en español. En E. Lora y F. Castellani (Eds.), *La opción empresarial en América Latina: ¿Vía de ascenso?* Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Shaw, E. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. Oxford University Press.
- Sherraden, M., Clancy, M., Nam, Y., Huang, J., Kim, Y., Beverly, S. G., Reyes Mason, L., Williams-Shanks, T. R., Wikoff, N. E., Schreiner, M. y Purnell, J. Q. (2018). Universal and Progressive Child Development Accounts: A Policy Innovation to Reduce Educational Disparity. *Urban Education*, 53(6), 803-833.
- Sherraden, M. S. y Ansong, D. (2016). Financial Literacy to Financial Capability: Building Financial Stability and Security. En C. Aprea, K. Breuer, P. Davies, B. Fuhrman, N. K. Koh, J. S. Lopus y E. Wuttke (Eds.), *International Handbook of Financial Literacy*. Springer.
- Sherraden, M. S., Birkenmaier, J. y Collins, J. M. (2018). *Financial Capability and Asset Building in Vulnerable Households: Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Shiller, R. J. (2012). *Finance and the Good Society*. Economics Books, Princeton University Press.
- Solimano, A. (2014). Presentación. En E. Lora y F. Castellani (Eds.), *La opción empresarial en América Latina: ¿Vía de ascenso?* Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Vélez-Grajales, R., Campos, R. y Huerta, E. (2013). *Informe de Movilidad Social*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Vélez-Grajales, V. y Vélez-Grajales, R. (2014). La actividad empresarial como mecanismo de movilidad intergeneracional en México. En E. Lora y F. Castellani. *La opción empresarial en América Latina: ¿Vía de ascenso?* (pp. 83-98). Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Walker, L. (2013). *Waking from the Dream: Mexico's Middle Classes after 1968*. Stanford University Press.
- World Bank. (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*. World Bank.

CAPÍTULO 2

LA PANDEMIA, EL USO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y LA VIDA FINANCIERA DE LAS PERSONAS

MOTIVACIÓN Y PROBLEMÁTICA

57

La pandemia por el COVID-19 ha tenido efectos importantes en la vida de la población mexicana, entre los cuales, la vida financiera de muchas personas ha experimentado cambios. Sin embargo, sabemos poco cómo esto ha modificado la vida financiera de la población, en particular, en lo que se refiera al uso de instrumentos y hábitos financieros, especialmente en los estratos más vulnerables. Este capítulo tiene el fin de responder a la pregunta sobre cómo la pandemia afectó la vida financiera de las personas. El análisis servirá, en primer lugar, para identificar efectos directos en la inclusión misma y, en consecuencia, evaluar su influencia en las estrategias de los intermediarios financieros, así como en las políticas públicas relacionadas con la inclusión financiera. En segundo lugar, contribuirá a detectar las posibles repercusiones en el bienestar y la movilidad social.

Para entender los posibles efectos sobre la movilidad social de las personas es necesario analizar cómo la pandemia afectó el ahorro de los hogares, su situación de endeudamiento, sus hábitos financieros (este último incluye el uso de medios de pago) y su resiliencia financiera ante la adversidad. Para tal fin, en este capítulo se analizan los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), edición 2021, que es la última disponible y cubre el período de interés, por lo que es el camino natural para el análisis.

Este capítulo muestra que durante la pandemia una proporción importante de personas en México se vio afectada en sus fuentes de ingreso y su vida financiera. Como resultado, tuvieron que recurrir a distintas estrategias financieras, como hacer uso de su ahorro y solicitud de préstamos, así como estrategias no financieras, por

ejemplo, la diversificación del empleo. Los indicadores derivados de la ENIF revelan que las personas fueron financieramente resilientes, y no se observaron cambios importantes en el uso de instrumentos financieros en comparación con los años previos a la pandemia. Sin embargo, es importante puntualizar que existen diferencias entre los ámbitos urbano y rural: en el primero las personas estuvieron, proporcionalmente, más afectadas en sus fuentes de ingreso. Por otra parte, se observa un fenómeno de «desinclusión» o menor uso de servicios financieros en las mujeres rurales, es probable que esto se deba no al efecto de la pandemia, sino a los cambios que han tenido lugar los programas sociales del gobierno desde 2019.

58

Los ámbitos de la vida financiera que se vieron afectados por la crisis económica y de salud pueden tener incidencia sobre la movilidad social de las personas. Como se señaló en el capítulo anterior, diversos estudios encuentran que el ahorro, la educación y las capacidades financieras, así como el acceso y uso de servicios financieros están relacionados con posibilidades de movilidad social ascendente (Elliott y Sherraden, 2013; Otto, 2013).

Para el desarrollo de este capítulo, en la siguiente sección se presenta una breve discusión sobre la literatura que ha abordado los efectos de la pandemia sobre el uso de servicios financieros y la inclusión en distintos países. Posteriormente, se presenta evidencia de datos agregados del sistema financiero mexicano. Le sigue un apartado en donde se desarrolla el análisis cuantitativo de la ENIF 2021; y más adelante se discute la evidencia encontrada con relación al uso de los medios de pago durante la pandemia.

EL EFECTO DE LA PANDEMIA EN LAS VIDAS FINANCIERAS

La pandemia afectó las vidas y hábitos financieros de las personas y los hogares en todo el mundo. Sin embargo, son escasos los estudios sobre el efecto de la crisis derivada de la pandemia, es decir, cómo la pérdida de ingresos, o bien, afectaciones por problemas de salud, alteraron los hábitos financieros. Por otro lado, prevalecía la expectativa de que la pandemia estimularía el uso de pagos distintos al efectivo, particularmente los pagos digitales. Además, es importante explorar cómo las herramientas financieras disponibles para las personas contribuyeron a afrontar los desafíos durante la crisis.

Un reporte del Banco Mundial presenta los resultados de la encuesta internacional más extensa sobre inclusión financiera conocida como The Global Findex Database (base de datos Global Findex) durante la pandemia (Demirgüç-Kun *et al.*, 2022). Este estudio muestra que, a nivel internacional, la tendencia al uso de servicios financieros se incrementó significativamente debido al distanciamiento social, el cierre de sucursales físicas y demás medidas sanitarias implementadas por los gobiernos durante la pandemia. La base de datos Global Findex también muestra que los niveles de inclusión financiera sufrieron cambios abruptos. En 2021, el 76% de los adultos tenía al menos una cuenta en algún banco o institución regulada (institución microfinanciera, proveedor de servicios de dinero móvil, entre otros), cuando en 2011 esta cifra era de 51%; esto implicó un aumento del 50% en la tenencias de cuentas (en economías en desarrollo el incremento fue menor: pasó de 63% a 71%). Adicionalmente, en las economías en desarrollo, la brecha de género para el mismo indicador se redujo del 9%, que mantuvo durante más de una década, al 6%. Es importante señalar que estos cambios representan un fenómeno a lo largo de esos años, y no capturan totalmente el efecto específico del período de la pandemia.

59

Del análisis de estos indicadores se puede deducir que en 2021, en las economías en desarrollo, las personas usuarias cambiaron de preferencias y creencias a raíz de la pandemia. Por ejemplo, el 18% de los adultos pagaron las facturas de servicios públicos directamente desde una cuenta. Alrededor de un tercio lo hicieron por primera vez después del inicio de la pandemia. Además, en las economías en desarrollo, excepto China, el 20% realizó un pago comercial digital en 2021, aproximadamente 40% de ellos lo hizo por primera vez después del comienzo de la pandemia (8% dentro de ese 20%). Por lo tanto, las diversas medidas adoptadas a nivel personal y gubernamental para mitigar el impacto de la pandemia aceleraron la adopción de pagos digitales.

El reporte argumenta que la recepción de pagos en una cuenta promueve enormemente el uso de otros servicios financieros anclados a la misma. En las economías en desarrollo, los adultos que recibieron un pago digital y también hicieron uno pasaron de 66% en 2014 a 70% en 2017, para alcanzar en 2021 un 83%. Casi dos terceras partes de los destinatarios de pagos digitales también usaron su cuenta para almacenar dinero con la intención de administrarlo en efectivo; alrededor del 40% usó su cuenta para ahorrar, y el 40% de los beneficiarios de los pagos usaron crédito formal.

Por otra parte, O'Donnell *et al.* (2021), llevaron a cabo una revisión de los estudios que documentaban el impacto de la pandemia en las mujeres, los autores encontraron que ellas soportaron la mayor carga de la crisis. Particularmente, experimentaron mayores pérdidas de empleo e ingresos, mayor trabajo no remunerado, incluso violencia. Otros hallazgos relevantes se enumeran a continuación:

- Se ampliaron las brechas de género y hubo menores ingresos para las mujeres.
- Hubo una pérdida desproporcionada de empleos, mayor informalidad y aumento en la carga de cuidados y de trabajo no remunerado.
- Incrementó la violencia doméstica y de pareja.
- No se encontró evidencia que indique que las niñas tengan menor probabilidad de no regresar a la escuela.

60

Los autores muestran efectos diferenciados de estos hallazgos entre países, por ejemplo, en Nairobi las mujeres tuvieron 58% más probabilidades de cumplir con las medidas de confinamiento. En China y Paraguay la participación de las mujeres disminuyó. También en China las mujeres tuvieron menor probabilidad que los hombres de regresar a las ciudades después de la pandemia. En Perú encontraron que los trabajadores informales, en su mayoría mujeres, corren el riesgo de ser excluidos de los programas de protección básicos. En Turquía, entre el 65% y 67% de las mujeres encuestadas reportaron una mayor carga de trabajo doméstico. En Bangladesh se encontró que las niñas dedicaron más tiempo al trabajo no remunerado que los niños. En Vietnam, las mujeres fueron más propensas a trabajar de manera remota como una alternativa para equilibrar las responsabilidades en el hogar. En India y Nepal se registró un aumento del estrés de las mujeres debido a la inseguridad alimentaria. En Kenia, las mujeres tuvieron más probabilidades de abstenerse de una comida ante la pérdida del empleo. En Senegal, India y Nigeria hubo evidencia de un aumento en la violencia doméstica. En el Líbano, las mujeres tuvieron mayor probabilidad de sufrir abusos. Como lo menciona un estudio del CEEY (López-Rodríguez, 2019), existe una brecha de género en la inclusión financiera, y la pandemia exacerbó esta y otras desigualdades de género.

El impacto de la pandemia, sumado a la problemática estructural preexistente, provocó que los espacios de movilidad social ascenden-

te se redujeran. Por lo anterior, la inclusión financiera desempeña un papel fundamental en las estrategias de movilidad social, ya que provee a las personas y sus familias de los instrumentos necesarios para generar ahorro, acceder a créditos asequibles y a protección contra riesgos a lo largo de su ciclo de vida. Asimismo, puede facilitar el emprendimiento a través del financiamiento y la formación de un patrimonio para invertir (Del Ángel, 2018).

La literatura da por sentado de manera implícita que la inclusión financiera contribuye a la movilidad social ascendente, lo cual es un supuesto que requiere estudiarse con más profundidad. De acuerdo con varios estudios, el impacto que puede tener la inclusión financiera en el bienestar de las familias y las empresas varía según el tipo de servicios financieros que se analice (World Bank, 2014). El acceso a servicios básicos de pagos y ahorro tiene beneficios incuestionables en las personas en situación de pobreza. También hay evidencia de un impacto positivo en productos de seguros. Para las empresas, especialmente las pequeñas y de creación reciente, las cuales enfrentan mayores restricciones, el acceso al financiamiento se asocia con la innovación, la creación de empleo y el crecimiento.

61

CONTEXTO DE LA ECONOMÍA Y DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO DURANTE LA PANDEMIA

El 30 de marzo de 2020, México declaró la emergencia sanitaria por el COVID-19 y se ordenó la suspensión de actividades no esenciales, inicialmente hasta el 30 de abril. La medida fue extendida hasta el 30 de mayo y a partir de junio se inició la reanudación de actividades bajo un sistema de alerta sanitaria llamado de «semáforo» de aplicación estatal o municipal para determinar el grado de restricción de actividades laborales, económicas y sociales. Al igual que en otros países, los efectos de la crisis sanitaria sobre la economía han sido, desde su inicio, sustanciales.

De acuerdo a reportes del Banco de México, el impacto de la pandemia en la economía se manifestó a través de afectaciones tanto en la oferta como en la demanda, las cuales no fueron homogéneas en toda la economía, ya que algunos sectores sufrieron de manera desproporcionada en relación con otros (Banco de México, 2021, Recuadro 2). Por el lado de la demanda, el sector más severamente afectado por los confinamientos fue el consumo de bienes y servicios

que requieren una proximidad física como las ventas al menudeo y el turismo.

En cambio, sectores como las ventas en línea y aplicaciones de envíos exprés como Rappi o Uber Eats crecieron a un ritmo récord, e incluso alcanzaron niveles de ventas que no tenían previsto alcanzar en un futuro próximo. Por el lado de la oferta, el cierre de actividades no esenciales implicó, desde luego, una desaceleración muy profunda de la actividad económica en varios sectores. Finalmente, el mercado laboral registró uno de los cambios más abruptos de los que se tienen registro, pues el cierre de actividades no esenciales causó una gran caída en el empleo (Banco de México, 2021, Recuadro 2).

62

Los fenómenos observados en la demanda modificaron sustancialmente el funcionamiento de las cadenas de suministro globales. De acuerdo con el Banco de México, en el periodo de marzo a mayo de 2020, correspondiente al confinamiento, tanto la demanda como la oferta registraron caídas significativas, aunque no homogéneas, en todos los sectores de la economía. Por un lado, el sector manufacturero registró una caída de gran magnitud, pues no solo la demanda por equipo de transporte disminuyó, sino que el cierre temporal del sector automotriz causó disrupciones en las cadenas de suministro. También los servicios que requieren una proximidad física (alojamiento, alimentos, esparcimiento) sufrieron una caída sustancial. Por otro lado, los sectores alimentario y agropecuario, si bien enfrentaron un impacto negativo, no registraron caídas tan pronunciadas como la manufactura o los servicios, pues, al ser sectores esenciales, la demanda es más resiliente. Es probable que los hogares hayan reasignado su gasto para priorizar la adquisición de los bienes producidos en estos sectores (Banco de México, 2021, Recuadro 1).

El análisis del Banco de México destaca el hecho de que incrementó la cantidad de hombres y mujeres de 25 años o más que declararon estar disponibles si se les ofrecía un empleo, aun cuando no estuviesen necesariamente buscando un empleo al momento de la entrevista. En el grupo de mayor edad una buena parte de la caída en la tasa de participación se explica por el hecho de que los encuestados respondieron haberse jubilado o retirado por incapacidad permanente. Esto podría ser el resultado de decisiones tomadas ante la coyuntura de la pandemia. También hay un aumento sustancial de encuestados que reportan haber abandonado la fuerza laboral para dedicarse a los quehaceres domésticos; en particular, las mujeres de entre 25 y 54 años que tienen dos o más hijos. La recuperación del mercado laboral

ha sido muy heterogénea, a pesar de que la pandemia, en sus inicios, afectó de manera similar tanto a hombres como a mujeres. Destaca que las mujeres no han podido reincorporarse a la masa trabajadora al mismo ritmo que los hombres, ya que la pandemia afectó los sectores donde las mujeres tienen mayor participación, y a esto se sumó el aumento en las necesidades de cuidados por parte de los mismos miembros del hogar debido al cierre de estancias infantiles y escuelas (Banco de México, 2021).¹

A su vez, la afectación de la pandemia ha mostrado un efecto diferenciado en los estados de la República. De acuerdo con De la Torre (2020), los estados del sureste: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz presentaron la mayor vulnerabilidad conjunta en salud. En contraste, la Ciudad de México, Colima, Aguascalientes, Nuevo León y Tamaulipas registraron la menor. El riesgo por el posible contagio de COVID-19 —combinado con la precariedad de las condiciones de vida personales y del sistema de salud— es relativamente elevado en Baja California, Sonora, Sinaloa, Tabasco y Quintana Roo. El menor riesgo corresponde a Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas y Colima (De la Torre, 2020).

Por su parte, el INEGI, en la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE) 2020, realizada para evaluar el impacto económico de la pandemia, revela que aproximadamente el 50% de las microempresas experimentaron cierres técnicos temporales que llegaron a durar más de 45 días. Las microempresas también redujeron su personal hasta en un 19%, además de que enfrentaron desabasto de insumos, menor flujo de caja y menor demanda de sus bienes y servicios. A esto se agregan los problemas que ya enfrentaban, como la inseguridad pública y los bajos niveles de productividad (Del Ángel, 2021).

Según la ECOVID-IE 2020, el 92% de las empresas implementaron medidas sanitarias; aunque esto era obligatorio, su capacidad de reacción frente a la crisis fue baja. Como estrategia ante el COVID-19, solo el 23% pudo reestructurar sus negocios y hacer entregas a domicilio, el 21% logró adecuarse a las ventas por internet, el 6% ofreció nuevos servicios, y menos del 11% tuvo acceso a créditos.

1 El análisis del Banco de México señala una preocupación de que este efecto, inicialmente transitorio, se vuelva permanente, pues hay un aumento importante de mujeres que reportan no estar interesadas en volver a la PEA incluso si se les ofreciera un empleo. Sugieren hacer política pública que no solo impulse la recuperación del mercado de empleos, sino que también tenga perspectiva de género, de modo que la recuperación sea equitativa. Banco de México (2021, Recuadro 3 y pp. 43-46).

Dentro de esta problemática, destaca el tema de la salud mental, ya que un 69% de la población encuestada declaró niveles elevados de preocupación. Uno de cada tres encuestados manifestó síntomas de ansiedad, con una mayor prevalencia entre las personas de menor nivel socioeconómico. La población mexicana no solo padeció los efectos económicos de la pandemia, sino que también enfrentaron, de forma conjunta, crisis de salud física y mental, así como la pérdida de seres queridos. Para las mujeres, esto suele ser más pronunciado que para los hombres, debido a los roles que desempeñan en sus comunidades y familias, en particular en lo que respecta a la economía de cuidados (Del Ángel, 2021).

64

A pesar de lo anterior, el sistema financiero logró absorber los choques que se presentaron en ese período. La pandemia, a diferencia de las crisis anteriores que fueron causadas por choques endógenos y afectaron a sectores específicos (financiero e inmobiliario, por ejemplo), fue provocada por un choque exógeno, el cual afectó de manera simultánea a la economía global y generó una caída más súbita y profunda del ingreso nacional que las crisis anteriores. No obstante, esta coyuntura ha probado que el sistema financiero mexicano se encuentra en un estado considerablemente más sano que las crisis del pasado, lo que se confirma en varios indicadores, especialmente en el índice de morosidad.² En cuanto al financiamiento, la actual crisis condujo al sector privado a recurrir a mayores niveles de crédito, aunque el ritmo de aumento del crédito se desaceleró a partir del tercer trimestre de 2020.³

Entre las medidas que se implementaron para mitigar los efectos económicos de la pandemia, destaca el programa de apoyo a los acreditados que llevaron a cabo las autoridades financieras en conjunto con la banca privada. Durante los meses de marzo y abril de 2020, la CNBV emitió los Criterios Contables Especiales (CCE) con el fin de que las entidades financieras pudieran implementar y ofrecer programas de apoyo a sus clientes.

Las medidas de alivio temporal consistieron en el diferimiento parcial o total del pago de intereses o de capital por 4 o 6 meses, y 18 meses para créditos dirigidos al sector agropecuario o rural, todo ello sin la generación de intereses adicionales, cobro de comisiones por reestructuras, solicitud de garantías adicionales ni la restricción o can-

2 Banco de México (2021, Recuadro 3 y pp. 30-62) y Banco de México (2022, Recuadro 3 y pp. 23-50).

3 *Ibidem*.

relación de líneas de crédito, entre otras. El objetivo fue aminorar los compromisos crediticios y proteger el patrimonio de los clientes, esto al disminuir las mensualidades a pagar mediante reducciones de tasas de interés o extensiones de los plazos. Estas medidas beneficiarían a las diversas modalidades de créditos al consumo, hipotecarios y a las empresas (SHCP, 2020). En septiembre de 2020, las autoridades decidieron implementar nuevas medidas para incentivar y permitir a los bancos y otros intermediarios financieros reestructurar los créditos de los clientes que lo solicitaran; particularmente, dirigidas a modificaciones sobre los montos de reservas y capitalización (SHCP, 2020).⁴

A pesar de la crisis, los bancos no enfrentaron un problema generalizado de morosidad; aun cuando se pronosticaba un crecimiento significativo en la cartera vencida. A esto contribuyeron las medidas especiales implementadas, así como el carácter prudencial de su estrategia, aunado a las decisiones que tomaron los hogares. De acuerdo con los análisis recientes de la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF) (FUNDEF, 2021a, 2021b), el incremento en el monto de la cartera vencida fue marginal, alcanzando un 2.05% en diciembre de 2021 (de acuerdo con los datos reportados por la CNBV). Por ende, no hubo un deterioro grave de la calidad de los activos de la banca. Además, la demanda de crédito se mantuvo baja en 2021, aunque es importante mencionar que ya se había desacelerado desde 2018.

La FUNDEF, con los datos de la ENIGH, muestra que los hogares pudieron hacer frente a sus compromisos financieros sin importar el choque adverso en sus ingresos. En promedio, y por decil de ingreso, hubo una disminución en el ingreso corriente de los hogares, y a nivel de gasto también hubo una disminución y una modificación en su estructura. Sin embargo, los hogares en promedio tuvieron los recursos para poder hacer frente al total de erogaciones financieras (FUNDEF, 2021a y 2021b). El resultado más importante de estos estudios es que, a pesar de la crisis, el sistema financiero mexicano logró mantener su

4 Las medidas fueron las siguientes: computar un monto menor de reservas específicas cuando se pacte una reestructura con el cliente; reconocimiento de las reservas específicas que se liberen por la reestructura de un crédito como reservas adicionales; podrían reconocer un mayor capital regulatorio al considerar las reservas adicionales como parte del capital complementario; reducir prudentemente los requerimientos de capital por riesgo de crédito. Adicionalmente, se extendió el uso del *buffer* de capital hasta el 31 de diciembre de 2021; se ampliaron los requerimientos de liquidez hasta marzo de 2021, con lo que los bancos podrían reducir transitoriamente sus *buffers* de liquidez por debajo del 100% de sus necesidades; se amplió a personas morales la regulación que permite la apertura de cuentas y contratación de créditos sin necesidad de que el cliente vaya a la sucursal. También se eliminaron límites para la contratación de créditos y apertura de cuentas facilitando la apertura de cuentas de identificación simplificada consideradas de bajo riesgo para SOFIPOS y SOCAPS (SHCP, 2020).

salud financiera. A su vez, los hogares mexicanos, en promedio, fueron resilientes pese al aumento del desempleo.

Los indicadores agregados de las instituciones financieras muestran evidencia de lo que ha ocurrido a partir de marzo de 2020. La gráfica 1 muestra la evolución de la captación minorista de la banca, y la gráfica 2 muestra esta misma variable comparada con la captación minorista de las entidades financieras populares.⁵ Las gráficas muestran un crecimiento notorio en esta captación, resultado de un menor gasto de los hogares (y, por lo tanto, menos retiros). La tendencia en el nivel de captación de las entidades financieras populares y de la banca se mantuvo hasta diciembre de 2021, estos datos se refieren principalmente a personas que ya cuentan con un nivel mínimo de acceso y uso de cuentas de depósito y transaccionales, lo cual no cubre a toda la población vulnerable.

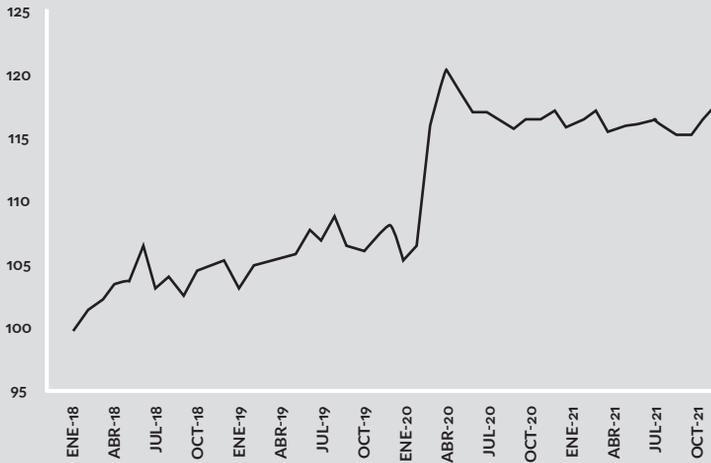
66

La gráfica 3 muestra que los retiros por desempleo de las AFORE aumentaron debido a la crisis, aunque si bien a finales de 2020 el nivel de retiros presenta una reducción, este comportamiento se mantuvo hasta finales de 2021. Cabe señalar que la tendencia creciente comenzó en el primer trimestre de 2018, en respuesta a la desaceleración que mostró el empleo en ese año y se agudizó con la pandemia. Es preciso aclarar que estos datos solo incluyen a trabajadores que forman parte del sector formal. Esto podría indicar que muchos hogares, ante la pérdida del empleo formal o de su precarización, utilizaron su ahorro para el retiro antes que recurrir al endeudamiento. No obstante, la crisis afectó en buena medida a trabajadores informales que no cuentan con esta prestación laboral.

Respecto a las operaciones de tarjeta de crédito, se observa que el número de transacciones en terminales punto de venta (TPV) experimentó una caída muy importante entre abril y septiembre de 2020, así como entre enero y mayo de 2021 (gráfica 4); esto parece estar relacionado con el ciclo de incremento en la propagación del contagio y la disminución de las actividades presenciales. Una tendencia similar, pero con cambios menos pronunciados, se advierte en el número de establecimientos con TPV, los cuales redujeron debido al cierre de negocios dedicados a la provisión de servicios (gráfica 5). Por otra parte, el número de contratos de tarjeta de crédito, a partir del inicio de la pandemia, muestra una caída muy tenue (gráfica 6).

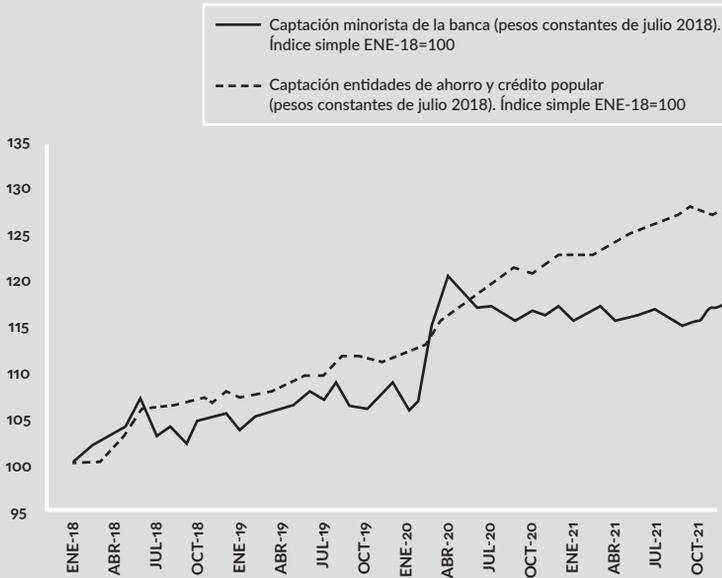
5 Se tomó enero de 2018 como base para tener un punto de partida en un período pre-pandemia dado que algunos de ellos modificaron su tendencia en el segundo trimestre de 2018.

Gráfica 1. Captación minorista de la banca (pesos constantes de julio 2018). Índice simple ENE-18=100



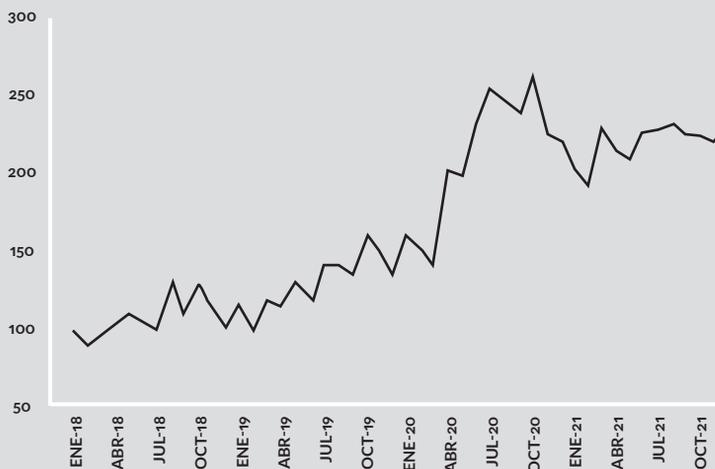
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Gráfica 2. Captación de la banca y de entidades financieras populares



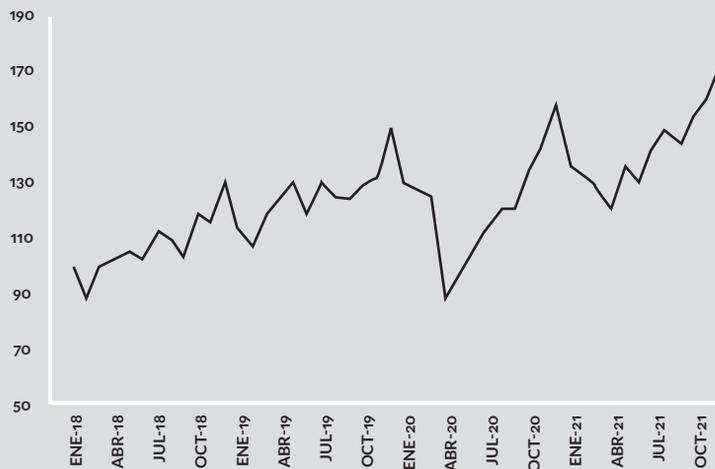
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Gráfica 3. Retiros por desempleo de las AFORE (pesos constantes de julio 2018). Índice simple ENE-18=100.



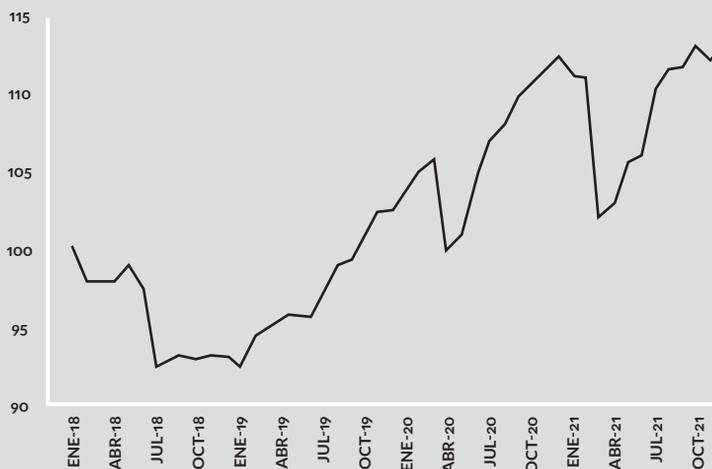
Fuente: Elaboración propia con datos de CONSAR.

Gráfica 4. Número de transacciones en TPV. Índice simple ENE-18=100



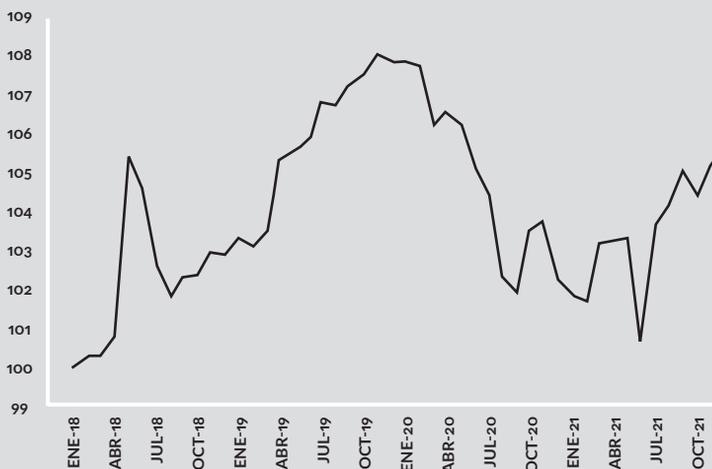
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Gráfica 5. Número de establecimientos con TPV. Índice simple ENE-18=100



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Gráfica 6. Número de contratos de TC. Índice simple ENE-18=100



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

ANÁLISIS DE LA ENIF SOBRE LA PANDEMIA Y LA VIDA FINANCIERA DE LAS PERSONAS

La ENIF en México es un ejercicio trianual, cuya población objetivo son personas de 18 años y más; el tamaño de la muestra efectiva es de 13,352 viviendas en zonas urbanas y rurales. El diseño de muestra es probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados, las unidades de observación son la vivienda, los hogares y la persona seleccionada de 18 años y más. Se han realizado levantamientos para los años 2012, 2015, 2018 y 2021.

70 En la edición de 2021 se introdujeron mejoras, como añadir preguntas para las personas hablantes de lengua indígena, receptores de remesas y mujeres beneficiarias del gobierno. Hay módulos adicionales que ayudan a entender el bienestar financiero, protección de la población usuaria de servicios financieros y nivel de confianza en las instituciones financieras, así como preguntas referentes a los canales de contratación y al nivel de digitalización. También se añadió una sección especial para conocer el impacto de la pandemia.

La ENIF 2021 revela que la pandemia tuvo efectos notables en la vida financiera de los mexicanos, sin embargo, estos mostraron resiliencia en su salud financiera. Comparada con los datos de la ENIF 2018, el porcentaje de población con tenencia de al menos un producto financiero se mantuvo en 68% para ambos años. También se mantuvo constante el nivel de alfabetización financiera, el cual se mide con el Índice de Competencias Financieras.

No obstante, se observa que aumentaron algunas brechas. Por ejemplo, incrementó ligeramente la brecha entre las localidades urbanas y rurales en cuanto a la tenencia de algún producto financiero: en 2018 fue de 15% y para 2021 de 16%. También creció la brecha entre hombres y mujeres para el mismo indicador, pasando de 7% en 2018 a 11% en 2021.

Los resultados de la encuesta muestran que el porcentaje de mujeres que tenía algún producto financiero es estadísticamente menor al de otros años, en 2015 y 2018 era de 65%, y para 2021 bajó a 61%. En contraste, para el caso de los hombres dicho indicador tuvo un incremento: en 2015 y 2018 era de 71%, mientras que en 2021 subió a 74%. El ahorro formal en las mujeres también registró una tendencia a la baja, pasó de 45% en 2018 a 42% en 2021.

Todas las regiones geográficas de México registraron un incremento en la tenencia de un producto financiero, excepto el sur y el

norroeste. En el sur, en 2018, 67% de la población tenía al menos un producto financiero, en 2021 disminuyó a 60%. En el norroeste, para los mismos años, dicho indicador se redujo de 82% a 75%. Cabe destacar que la región sur es la que tiene los menores niveles de inclusión financiera del país.

Otro resultado importante que revela la ENIF 2021 es la reducción en el bienestar de la población debido a la pandemia. Más de la mitad de la población encuestada declaró haber tenido afectaciones económicas ocasionadas por la pandemia: los hogares afectados principalmente limitaron su consumo (95% redujo gastos) y usaron sus ahorros (79%), síntomas de una mayor vulnerabilidad financiera. A pesar de ello, solo el 30% de esta población usó un crédito formal para enfrentar sus problemas económicos y el 28% de los encuestados se retrasó en los pagos a sus créditos. Estos indicadores refuerzan el argumento, respaldado en otros estudios, de que la morosidad en los créditos otorgados por los bancos se logró mantener bajo control. Otro hallazgo por destacar es que en las localidades urbanas un mayor porcentaje de personas reportaron haber sufrido afectaciones en comparación con las zonas rurales (58% y 54%, respectivamente). Del mismo modo, las mujeres reportaron haber tenido más afectaciones que los hombres (59% y 54%, respectivamente).

La ENIF 2021 también corrobora ciertos aspectos que se mantienen constantes en la vida financiera de los mexicanos. Uno de ellos es el uso de efectivo para las transacciones, el cual predomina sobre los instrumentos *cashless* (sin el uso de efectivo). En promedio, solo el 19% de la población realiza la mayor parte de sus pagos con medios distintos del efectivo (tarjetas de débito o crédito, transferencias electrónicas y cheques), siendo la Ciudad de México la zona con mayor uso de estos instrumentos (en promedio 28% de su población), y en el extremo opuesto la región sur con el menor (12% de su población).

Para el análisis de la ENIF 2021 se utilizaron tanto los datos de los tabulados publicados, así como un análisis de la encuesta por grupos de edad, separando resultados por sexo (mujer y hombre), así como por tipo de localidad (urbana y rural).

La ENIF 2021, en su módulo sobre afectaciones económicas durante la pandemia, muestra que la gran mayoría de los encuestados (90.0%) tuvo afectaciones, las cuales fueron principalmente choques en sus ingresos, y de modo muy general puede decirse que las mujeres en áreas rurales tendieron a enfrentar mayor adversidad.

Los cuadros 1, 2, 3 y 4 muestran el cambio en el uso de servicios financieros en la población entre 2018 y 2021, lo cual permite captar el efecto de la pandemia. El efecto más notorio es la relativa estabilidad en el uso y tenencia de servicios financieros en general, pero con una caída en el caso de las mujeres, principalmente de las mujeres rurales. Probablemente, esta brecha se deba más a las transformaciones que han tenido los programas sociales que a la pandemia en sí.

Los cuadros 5 y 6 muestran que el número de encuestados que reportó haber tenido alguna afectación económica durante la pandemia fue de 58.4%. El tipo de afectación más importante fue por la

72

Cuadro 1. Porcentaje de la población adulta encuestada que tiene al menos un producto financiero, por sexo. Rural y urbano. 2018 y 2021

	2018	2021
Total	68.32	67.78
Mujeres	65.15	61.95
Hombres	71.83	74.34
Rural	57.07	56.05
Mujeres	57.96	49.77
Hombres	56.10	63.39
Urbano	74.35	74.16
Mujeres	69.00	68.76
Hombres	80.28	80.11

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

Cuadro 2. Población que tiene al menos un producto financiero. Productos de captación y de ahorro para el retiro, por sexo. Rural y urbano. 2018 y 2021

	Año	Población adulta	Mujeres	Hombres	Rural	Urbano
Producto de captación	2018	47.0%	46.0%	48.0%	39.0%	51.0%
	2021	49.0%	43.0%	56.0%	38.0%	55.0%
Cuenta de ahorro para el retiro	2018	40.0%	31.0%	49.0%	25.0%	47.0%
	2021	39.0%	31.0%	49.0%	25.0%	47.0%

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

Cuadro 3. Población con ahorro formal e informal, por sexo. 2021

Año	Sexo	Ahorro formal	Ahorro informal	Sin ahorro
2018	Hombre	48.4%	64.3%	20.1%
2021	Hombre	25.3%	54.1%	38.0%
2018	Mujer	45.9%	62.3%	22.8%
2021	Mujer	18.0%	54.1%	41.3%

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

73

Cuadro 4. Población con crédito formal e informal, por sexo. 2021

Año	Sexo	Crédito formal	Crédito informal	Sin crédito
2018	Hombre	33.3%	39.8%	40.0%
2021	Hombre	33.8%	29.5%	47.6%
2018	Mujer	29.2%	37.5%	45.6%
2021	Mujer	31.6%	31.3%	48.1%

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

reducción de sus ingresos; en segundo lugar, por gastos en salud o funerarios y, en tercer lugar, por la pérdida de empleo o de la fuente de sus ingresos. En general, el porcentaje de personas que declaró afectaciones fue mayor en el medio urbano que en el rural, sin embargo, la diferencia en los porcentajes no es muy grande. Además, el porcentaje de mujeres en esta situación fue mayor que el de hombres, tanto para el ámbito rural como en el urbano. La mayoría de las personas que declararon haber tenido afectaciones, igualmente en localidades urbanas y rurales, declararon que vieron afectados sus ingresos, pero la pérdida de empleo fue mayor en el caso de las personas en localidades urbanas.

La encuesta pregunta a las personas cómo enfrentaron las emergencias económicas derivadas de la pandemia. Un mecanismo utilizado fueron los préstamos informales, es decir, préstamos de familiares y amigos. En este caso, un porcentaje ligeramente mayor de mujeres que de hombres declaró haber utilizado ese tipo de mecanismo, en

todos los rangos de edad y de igual forma en localidades urbanas como rurales. Asimismo, resulta interesante destacar que ese porcentaje es superior para las mujeres adultas mayores, en el ámbito rural como en el urbano (cuadros 7 y 8).

Respecto al uso de los ahorros personales para enfrentar las afectaciones, la encuesta arroja resultados similares para hombres como para mujeres, para los ámbitos rural y urbano también son equivalentes. Cabe resaltar que, como muestran los cuadros 9 y 10, existe una tendencia en la que una proporción mayor de personas en los grupos de edad más jóvenes declararon haber usado sus ahorros. Esa proporción tiende a decrecer en los grupos de mayor edad.

74

Cuadro 5. Población que reportó afectación económica durante la pandemia, por sexo. 2021 (porcentaje)

	Total	Mujeres	Hombres
Sí tuvo afectación económica	58.4	60.8	55.6
Tuvo una reducción de lo que gana o recibe	90.1	90.6	89.4
Tuvo gastos de salud o funerarios	43.5	44.3	42.4
Perdió su empleo o fuente de ingresos	39.6	39.9	39.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 6. Población que reportó afectación económica durante la pandemia, por sexo. Rural y urbano. 2021 (porcentaje)

	Rural		Urbano	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Sí tuvo afectación económica	60.3	52.0	61.1	57.5
Tuvo una reducción de lo que gana o recibe	91.8	91.5	90.0	88.5
Tuvo gastos de salud o funerarios	38.0	40.1	47.8	43.5
Perdió su empleo o fuente de ingresos	35.8	39.2	42.2	39.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 7. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Préstamos informales. Urbano. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	39.8%	39.5%
26-35	37.0%	43.8%
36-45	40.8%	43.4%
46-55	42.2%	46.5%
56-65	37.2%	29.5%
65+	17.8%	39.4%

Nota: La pregunta a la que responden los encuestados: «12.3 Para enfrentar esta emergencia económica derivada del COVID-19, ¿usted ...?»

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

75

Cuadro 8. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Préstamos informales. Rural. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	31.6%	37.7%
26-35	39.5%	42.7%
36-45	38.2%	52.1%
46-55	40.6%	46.4%
56-65	35.3%	28.4%
65+	53.8%	57.1%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 9. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Estadística descriptiva de uso de ahorro. Urbano. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	83.7%	84.2%
26-35	86.0%	83.5%
36-45	80.0%	83.9%
46-55	78.0%	76.9%
56-65	71.6%	73.2%
65+	71.1%	66.7%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 10. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Uso de ahorro. Rural. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	84.2%	87.7%
26-35	86.7%	86.2%
36-45	78.6%	80.6%
46-55	75.9%	75.0%
56-65	69.9%	75.7%
65+	69.2%	85.7%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

76

Como puede observarse en los cuadros 11 y 12, todos los grupos de edad, al igual que en las localidades urbanas y rurales, redujeron sus gastos durante la pandemia para enfrentar las afectaciones. El porcentaje de encuestados que declaró haber reducido sus gastos fue mayor al 90%. Este comportamiento puede considerarse como predecible para todos los que experimentaron algún tipo de afectación durante la pandemia.

Otra estrategia para enfrentar afectaciones fue el empeño o venta de bienes por una situación de emergencia. Esta es la estrategia a la que los encuestados declararon haber recurrido en menor proporción. En este caso, la proporción de mujeres en localidades urbanas que declaró haber recurrido a esta estrategia es mayor que el porcentaje de hombres. En las localidades rurales, no hay una diferencia evidente por sexo (cuadros 13 y 14).

Los cuadros 15 y 16 muestran el porcentaje de encuestados que declararon haber trabajado extra, solicitado un aumento salarial o un trabajo temporal para enfrentar las afectaciones durante la pandemia. Tanto en el medio urbano como en el rural, los hombres tendieron a adoptar esta estrategia más que las mujeres. Además, este porcentaje tiende a ser superior en el grupo de edad más joven (entre 18 y 45 años), en comparación con las personas mayores de 46 años, esto posiblemente se deba a que los jóvenes pueden optar por trabajos temporales más fácilmente.

Cuadro 11. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Reducción de gastos. Urbano. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	95.2%	96.3%
26-35	94.4%	96.9%
36-45	94.3%	96.5%
46-55	96.5%	98.3%
56-65	93.6%	95.3%
65+	97.8%	93.9%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

77

Cuadro 12. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Reducción de gastos. Rural. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	91.4%	91.2%
26-35	95.7%	97.2%
36-45	94.7%	95.1%
46-55	94.7%	95.8%
56-65	92.5%	94.6%
65+	88.5%	100.0%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 13. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Empeño o venta de bienes por emergencia. Urbano. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	19.5%	16.8%
26-35	23.2%	19.6%
36-45	23.6%	24.1%
46-55	26.7%	23.1%
56-65	17.4%	17.4%
65+	17.8%	30.3%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 14. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Empeño o venta de bienes por emergencia. Rural. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	21.1%	14.0%
26-35	25.8%	19.8%
36-45	19.8%	25.9%
46-55	24.7%	25.0%
56-65	23.3%	23.0%
65+	26.9%	14.3%

78

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 15. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Trabajo extra, adelanto salarial o trabajo temporal. Urbano. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	41.8%	44.2%
26-35	47.7%	37.8%
36-45	43.9%	37.7%
46-55	39.6%	33.6%
56-65	31.7%	25.5%
65+	35.6%	27.3%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 16. Personas que tuvieron afectación económica durante la pandemia, por sexo. Trabajo extra, adelanto salarial o trabajo temporal. Rural. 2021

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	47.4%	35.1%
26-35	48.4%	41.1%
36-45	41.6%	46.4%
46-55	42.4%	36.3%
56-65	35.3%	21.6%
65+	19.2%	14.3%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y de Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Con respecto a aquellos que declararon que se endeudaron por afectaciones durante la pandemia, los cuadros 17, 18 y 19 muestran que el promedio de meses de endeudamiento tiende a incrementar con la edad. Esto es, para los grupos de mayor edad aumenta el periodo de endeudamiento, incluso para aquellos que aún no habían liquidado sus adeudos al momento de la encuesta. Las diferencias entre el medio rural y el urbano, así como entre mujeres y hombres, no son significativos.

79

Cuadro 17. Promedio de tiempo de pago de endeudamiento por la pandemia, por sexo. Urbano. 2021 (meses)

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	4.79	5.16
26-35	5.58	6.31
36-45	5.71	5.70
46-55	6.15	6.07
56-65	6.37	6.16
65+	8.78	7.50

Nota: La pregunta que respondieron los encuestados fue: «¿Cuántos meses le tomó reponerse de esta emergencia económica ocasionada por el COVID-19?»

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 18. Promedio de tiempo de pago de endeudamiento por la pandemia, por sexo. Rural. 2021 (meses)

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-25	4.78	5.51
26-35	5.95	5.71
36-45	6.06	6.10
46-55	5.90	6.89
56-65	6.12	7.55
65+	8.00	3.00

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

Cuadro 19. Población con perduración de endeudamiento por emergencias durante la pandemia, por sexo. Urbano y rural. 2021

Rango de edad	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
18-25	40.6%	38.9%	37.5%	41.2%
26-35	52.8%	61.5%	45.3%	58.5%
36-45	68.3%	68.2%	63.7%	65.4%
46-55	71.6%	69.9%	64.1%	66.7%
56-65	72.5%	71.1%	74.4%	70.3%
65+	80.0%	75.8%	57.7%	64.3%

Fuente: Elaboración propia y Del Ángel y De Hoyos (2023), con datos de la ENIF 2021.

80

¿CAMBIARON LOS HÁBITOS DE PAGOS?

A lo largo de la pandemia, ha ocurrido un fenómeno particular con relación al uso de pagos a nivel global. Por un lado, como era de esperar, se mantuvo una tendencia de crecimiento en el uso de pagos digitales. Por el otro, la demanda de dinero creció, tanto para transacciones como para mantener tenencias precautorias de efectivo en los hogares. En un estudio reciente, Bátiz-Lazo, Bautista-González y González-Correa (2021) muestran que no hay evidencia sustancial de que la pandemia por el COVID-19 represente un cambio estructural hacia una economía sin efectivo (*cashless*) en pagos minoristas. En el corto plazo, los consumidores aumentaron su volumen de pagos digitales y sin contacto (*contactless*) como respuesta a los confinamientos y creencias de que el efectivo podría propagar el virus. Sin embargo, no se presentó una reducción en el uso de billetes y monedas o su eliminación. En muchos países se observó la «paradoja del efectivo», es decir, una disminución del efectivo como medio de pago y, simultáneamente, un alza en su demanda como reserva precautoria debido a la incertidumbre y el deterioro en las expectativas económicas.

Datos de la encuesta IMPACT sobre uso de medios de pago, auspiciada por el Banco Central Europeo, revelan que el 49% de los encuestados declaró emplear efectivo «igual que antes» de la pandemia; el 10% manifestó que usaba efectivo con más frecuencia, mientras que

el 39% aseveró que usaba efectivo con menor frecuencia. Alrededor del 38% de estos encuestados mencionaron que tenían miedo de usar efectivo por considerarlo un potencial vector de transmisión del virus (Bátiz-Lazo, Bautista-González, González-Correa, 2021).

En México, a finales de 2020, la razón de efectivo en circulación al PIB en México aumentó a 8.5%. Los datos del Banco de México detallan que, durante la pandemia, el efectivo en manos del público mexicano aumentó 30.3%. Al igual que en Europa, en México incrementó el efectivo en circulación durante la pandemia, impulsado por la demanda precautoria de billetes de alta denominación. De acuerdo con la encuesta de diciembre de 2020 sobre el uso de medios de pago realizada por el Banco de México, 93% de la población usaba efectivo en transacciones antes de la pandemia. Tras la pandemia, 86% de los encuestados informó que había utilizado menos efectivo en pagos. A pesar de los anuncios sensacionalistas que anunciaban la muerte prematura del efectivo y el advenimiento de los pagos sin efectivo durante la pandemia, la infraestructura de efectivo se ha expandido en México (Bátiz-Lazo, Bautista-González, González-Correa, 2021).

81

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

El grupo de discusión convocado por el CEEY expresó algunas recomendaciones sobre la situación de la inclusión financiera. Esas recomendaciones se resumen a continuación.

Tanto en la mesa de discusión, como en discusiones posteriores, el grupo coincidió en que la pandemia afectó varios aspectos esenciales de la vida financiera de los hogares, en particular de las personas y hogares más vulnerables. No obstante, también señalaron que los hogares mostraron resiliencia en algunos hábitos financieros. El sistema financiero incluso contribuyó a suavizar el impacto de la pandemia para ciertos sectores, por ejemplo, aquellos que pudieron hacer retiros de su AFORE, o empresas que recurrieron al crédito para solventar la caída en sus ingresos. Por ello, el grupo consideró que es necesario desarrollar estudios que contribuyan a identificar variables y analizar con precisión el efecto de los servicios financieros y de la inclusión financiera en la movilidad social. Asimismo, es importante que se promuevan estudios para analizar los servicios financieros informales, no solo los formales, en situaciones de crisis como la que se vivió con la pandemia. Esto es especialmente relevante cuando fenómenos de

este tipo afectan la vida financiera de los hogares y, por lo tanto, sus posibilidades de movilidad social.

La pandemia afectó en especial la vida financiera de las mujeres. Esto evidencia la necesidad de contar con productos que puedan tener un enfoque de género que contemple las necesidades y los ciclos de vida e ingresos de las mujeres. La situación de informalidad en la vida laboral de las mujeres, así como las entradas y salidas de los mercados de trabajo formal e informal, son factores adversos que contribuyen a que muchos productos no se adecúen a sus necesidades y, por lo tanto, promuevan la exclusión. Es importante, entonces, que se incentive el diseño de productos adecuados para las mujeres.

82

Por último, es necesario que los servicios financieros refuercen la confianza que se les brinda, particularmente mediante información transparente que permita comprender para qué sirven y cómo funcionan. Esto es una tarea de la industria financiera, aunque también concierne a los reguladores y las autoridades financieras.

REFERENCIAS

- Banco de México (3 de marzo de 2021). *Informe Trimestral Octubre-Diciembre 2020*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B81BD569D-DD6E-885A-A67F-5664A37B4148%7D.pdf>
- Banco de México (2 de marzo de 2022). *Informe Trimestral Octubre-Diciembre 2021*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B9CE4FoBD-2CE1-0A7C-9A88-7FBFC2411A53%7D.pdf>
- Banerjee, A. V. y Newman, A. F. (1993). Occupational choice and the process of development. *Journal of Political Economy*, 101(2), 274-298.
- Bátiz-Lazo, B., Bautista-González, M. A., González-Correa, I. (2021). La transformación en el uso de efectivo y pagos digitales durante la pandemia de la COVID-19. *Papeles de Economía Española*, 170, 2-19.
- Citibanamex (5 de marzo de 2021). *El impacto de la pandemia en las mujeres en México*. Análisis Financiero Citibanamex. <https://www.banamex.com/sitios/analisis-financiero/notas/economia/2478297.html>
- CNBV (27 de marzo de 2020). *Criterios contables especiales, aplicables a instituciones de crédito, ante la contingencia del COVID-19*. Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/543984/Criterios_Contables_Especiales.pdf
- De la Torre, R. (2020). Vulnerabilidades, amenazas y riesgos de salud en México. El caso del COVID-19 en las entidades federativas. *Documento de Trabajo*, 08/2020. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Del Ángel, G. A. (2018). Desarrollo e inclusión financieros: su relación con la movilidad social. [Borrador de discusión interna para el CEEY, julio de 2018].
- Del Ángel, G. A. (2021). Note on COVID-19 and financial strategies. *Prosperity Fund of the United Kingdom*. Mexico Financial Services Program.

- Del Ángel, G. A. y De Hoyos, S. M. (2023). El efecto de la pandemia en el ahorro de las personas. *Documento de Trabajo*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. (2009). Finance and Inequality: Theory and Evidence. *Annual Review of Financial Economics, Annual Reviews*, 1(1), 287-318.
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D. y Ansar, S. (2022). *The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19*. World Bank.
- Elliott, W. y Sherraden, M. (2013). Assets and Educational Achievement: Theory and Evidence. *Economics and Education Review*, 33(3), 1-7.
- FUNDEF. (2021a). *Situación del Sistema Financiero de México ante la Crisis por el COVID-19 datos al cierre 1T 2021. Documento de Opinión y Análisis 2021-02*. Fundación de Estudios Financieros. <https://www.fundef.mx/wp-content/uploads/2021/07/SituacionSistFinanteCovid1T2021FUNDEF.pdf>
- FUNDEF. (2021b). *¿Por qué el Sistema Financiero de México se mantuvo sólido durante la crisis del COVID-19? Documento de Opinión y Análisis 2021-03*. Fundación de Estudios Financieros. <https://www.fundef.mx/biblioteca/por-que-el-sistema-financiero-de-mexico-se-mantuvo-solido-durante-la-crisis-del-covid-19/>
- Galor, O. y Zeira, J. (1993). Income Distribution and Macroeconomics. *The Review of Economic Studies*, 60(1), 35-52.
- Heredia, A. y Dini, M. (2021). Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina. *Documentos de Proyectos (LS/TS.2021/29)*. CEPAL.
- López-Rodríguez, P. (2019). *Políticas públicas para la inclusión financiera de las mujeres*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Nam, J. y Ansong, D. (2015). The Effects of a Dedicated Education Savings Account on Children's College Graduation. *Economics of Education Review*, 48(C), 198-207.
- O'Donnell, M., Bourgault, S., McDougal, L., Dehingia, N., Cheung, W. W. y Raj, A. (2021). The Impacts of COVID-19 on Women's Social and Economic Outcomes: An Updated Review of the Evidence. *CGD Policy Paper 225*. Center for Global Development.
- Otto, A. (2013). Saving in childhood and adolescence: Insights from Developmental Psychology. *Economics of Education Review*, 33(C), 8-18.
- SHCP. (2020). *Nuevo Paquete de Medidas para Reestructuración de Créditos*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cnbv/prensa/comunicado-conjunto-nuevo-paquete-de-medidas-para-reestructuracion-de-creditos>
- Sherraden, M., Clancy, M., Nam, Y., Huang, J., Kim, Y., Beverly, S. G., Reyes-Mason, L., Williams-Shanks, T. R., Wikoff, N. E., Schreiner, M., y Purnell, J. Q. (2018). Universal and progressive Child Development Accounts: A policy Innovation to Reduce Educational Disparity. *Urban Education*, 53(6), 803-833.
- Vélez-Grajales, V. y Vélez-Grajales, R. (2014) La actividad empresarial como mecanismo de movilidad intergeneracional en México. En E. Lora y F. Castellani. *La opción empresarial en América Latina: ¿Vía de ascenso?* (pp. 83-98). Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- World Bank. (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*. World Bank.

CAPÍTULO 3

FINTECH: EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO PARA IMPULSAR LA MOVILIDAD SOCIAL

MOTIVACIÓN Y PROBLEMÁTICA

85

En la literatura económica existe consenso en que el acceso eficiente y eficaz a los servicios financieros formales es una condición esencial para incrementar el bienestar de las personas (Karlan *et al.*, 2016; Sulong y Bakar, 2018; Koomson *et al.*, 2020; Churchill y Vijaya, 2020). Esto se hizo especialmente evidente durante la pandemia del COVID-19, cuando las medidas de distanciamiento social pusieron de manifiesto la urgencia de desarrollar soluciones digitales innovadoras y pertinentes para satisfacer las nuevas y cambiantes necesidades de las poblaciones vulnerables (Punatar y Yaworsky, 2021).

De manera particular, en México se observaron algunos retrocesos en el bienestar de la población durante la pandemia. Por ejemplo, en el ámbito laboral, la proporción de personas que percibían un ingreso laboral inferior al valor de la canasta básica aumentó de 35.6% a 39.4% (CONEVAL, 2021a); en el ámbito educativo, la interrupción de las actividades presenciales incrementó las disparidades preexistentes, lo que se traduce en mayores brechas de desarrollo y desigualdad en materia digital, además de propiciar un deterioro del bienestar a mediano y largo plazo (Márquez, Acevedo y Castro, 2016). Por lo tanto, la falta de acceso a energía eléctrica y disponibilidad de radio, televisión o un dispositivo que suministre la conectividad a la hora de tomar clases a distancia constituye una barrera importante para la movilidad social (CONEVAL, 2021a).

Paralelamente, como sucedió en algunos casos, se volvió inseguro o no factible trasladarse físicamente a una sucursal bancaria, ante esta situación los usuarios experimentaron la comodidad, la rapidez y la asequibilidad que pueden aportar las transacciones digitales (Punatar y Yaworsky, 2021), lo que puso en evidencia la conveniencia de expandir el acceso a los servicios financieros a través de herramientas

digitales, especialmente a las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad (Arunachalam y Crentsil, 2020; Sahay *et al.*, 2020). En este sentido, la OCDE (2022) ha señalado que la digitalización puede ampliar el acceso al financiamiento de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y, consecuentemente, promover su movilidad social. Sin embargo, es importante destacar que el impacto de estas herramientas podría verse limitado por las barreras existentes en los mercados de pago digitales y las limitadas competencias digitales de los usuarios.

86 Ejemplo de ello es la dinámica observada en el mercado de pagos digitales durante la pandemia, el cual mantuvo una tendencia de crecimiento, pero, al mismo tiempo, la demanda de dinero creció, tanto para las transacciones como para las tenencias precautorias de efectivo de los hogares. Como se mencionó en el capítulo anterior, los confinamientos y el temor al contagio impulsaron el uso de medios de pago distintos al efectivo, pero la incertidumbre y el deterioro de las expectativas crearon un efecto contrario, favoreciendo una mayor preferencia por el efectivo.

Dado lo anterior, surgen numerosas interrogantes acerca del impacto que ha tenido el sector *fintech* (del inglés *financial technology* [tecnología financiera]) en los esfuerzos por ampliar la inclusión financiera y promover la movilidad social en la población en situación de vulnerabilidad en México. En particular, se busca evaluar el impacto potencial que el desarrollo del ecosistema *fintech* tendrá en el bienestar económico de aquellas personas que actualmente se encuentran excluidas del sistema financiero.

Para tal fin, resulta crucial realizar este análisis desde una perspectiva de igualdad de oportunidades que tome en cuenta las barreras a la inclusión financiera que enfrentan los grupos más vulnerables. En este sentido es importante explorar cómo la carencia de servicios financieros puede favorecer a la movilidad social descendente y, de manera opuesta, cómo el acceso a servicios financieros adecuados puede promover el desarrollo de capital humano y el emprendimiento, los cuales son motores para la movilidad social ascendente.

Para efectos de comprender mejor esta problemática, el grupo de expertos, convocado para las sesiones de análisis, se concentró en discutir el tema a partir de dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿En qué sentido y magnitud se espera que el ecosistema *fintech* contribuya a mejorar la inclusión financiera y la movilidad social en México?

2. ¿En qué medida la Ley *Fintech* ha impulsado el desarrollo del sector en el contexto de la pandemia de COVID-19?
3. ¿Cuáles son los principales desafíos para el desarrollo del ecosistema *fintech* y su impacto en la inclusión financiera y la movilidad social?
4. ¿Qué recomendaciones se pueden hacer a los hacedores de política pública para impulsar el desarrollo de las *fintech* y contribuir a la expansión de la inclusión financiera y la promoción de la movilidad social?

Para dar respuesta a estas preguntas es importante entender la importancia de las *fintech* como parte del sistema financiero. También lo es el conocer la problemática que enfrenta este sector, su contexto normativo y de mercado, y evaluar en qué medida este sector impacta, o no, en la expansión de la inclusión financiera y la promoción de la movilidad social. Asimismo, resulta relevante presentar información sobre el impacto que tuvo la pandemia en dicho sector, lo que nos permitirá vislumbrar su influencia en el desarrollo del ecosistema *fintech*.

Con este antecedente, y desde una perspectiva de movilidad social, es posible plantear en este capítulo algunas recomendaciones para alinear acciones y estrategias que impulsen la entrada al sistema financiero de la población que se encuentra excluida, esto a través de emprendimientos *fintech*. El objetivo principal es facilitar el acceso a herramientas que contribuyan al fortalecimiento de la resiliencia financiera de las poblaciones vulnerables, con el fin de evitar su descenso socioeconómico, así como propiciar el desarrollo de instrumentos financieros más adecuados a las necesidades de los usuarios, los cuales logren incidir de manera efectiva sobre aquellos factores que impulsan la movilidad social ascendente como son el desarrollo de capital humano y el emprendimiento.

IMPORTANCIA PARA LA MOVILIDAD SOCIAL

El bienestar económico es un concepto complejo que involucra aspectos que cada persona pondera de forma diferente, aunque existe consenso en que incluye elementos como el bienestar material y financiero, que dan acceso a una mayor calidad de vida (Joo, 1998; Taft *et al.*, 2013). Zemtsov y Osipova (2016) plantean que el bienestar financiero parte de la acumulación de ciertos niveles de capital hu-

mano, financiero y social que permitan vivir, desarrollarse y alcanzar metas. Asimismo, Joo (1998) define al bienestar financiero como la capacidad de satisfacer las necesidades básicas, sentir seguridad, comodidad y satisfacción con los ingresos y con el sistema de distribución de ganancias en una sociedad.

En este contexto, Punatar y Yaworsky (2021) indican que las instituciones financieras tienen un papel fundamental para la generación del bienestar financiero de las personas más vulnerables de la sociedad, al dotarlas de las herramientas financieras que les son útiles para su desarrollo. Diversos autores, como Collins, Morduch y Ruthven (2009), Suri (2017), Del Ángel (2018), Pereira da Silva, Frost y Gambacorta (2019) y Patnam y Weijia (2020), han mostrado que el uso de medios de pago digitales contribuye a la reducción de la pobreza, a la disminución de desigualdades y a la gestión efectiva de los choques financieros.

88

Complementariamente, Netemeyer *et al.* (2017) sostienen que el control sobre las finanzas y la libertad financiera para tomar decisiones son elementos que inciden en el bienestar de las personas. Por su parte, Taft *et al.* (2013) apuntan que el aumento de las posibilidades de consumo y la inestabilidad de la economía mundial en el siglo XXI han ocasionado que la importancia de las habilidades de gestión financiera se haya incrementado. Esto se evidenció durante la pandemia del COVID-19, en la que las personas de bajos ingresos en todo el mundo perdieron sus empleos o negocios y, como consecuencia, se estima que 100 millones de personas descenderán a una situación de pobreza extrema (Punatar y Yaworsky, 2021).

Ante este contexto, el acceso a servicios financieros digitales puede proporcionar a las personas de bajos ingresos las herramientas financieras que necesitan, con dos ventajas adicionales: eliminar los costos de traslado y el tiempo perdido en desplazamientos (Ozili, 2018). Estos costos, en México, pueden llegar a ser bastante onerosos, particularmente en las personas con menores ingresos, ya que, de acuerdo con Acevedo y Székely (2021), el desplazarse a un cajero automático puede llegar a representar hasta el 97.7% de la línea de pobreza internacional establecida en 5.5 dólares diarios (2011 PPP).

ESTRUCTURA Y COMPORTAMIENTO RECIENTE

La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (Ley *Fintech*) se promulgó en México el 9 de marzo de 2018, con el objeto

de regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento, y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores. La Ley *Fintech* se promulgó bajo los principios de inclusión e innovación financiera, promoción de la competencia, protección al consumidor, preservación de la estabilidad financiera, prevención de operaciones ilícitas y neutralidad tecnológica (Cámara de Diputados, 2021).

Si bien, el término «*fintech*» carece de una definición aceptada universalmente, generalmente hace referencia a los servicios financieros que han adoptado innovaciones de base tecnológica (Murthy y Faz, 2021). A su vez, la OCDE (2018) ha señalado que el concepto *fintech* no consiste únicamente en la aplicación de nuevas tecnologías a los servicios financieros, sino también comprende el desarrollo de los modelos de negocio que sostienen esas innovaciones tecnológicas.

En este sentido, Murthy y Faz (2021) señalan que las innovaciones tecnológicas de los emprendimientos *fintech* no se han limitado únicamente al desarrollo de productos, sino también a los procesos relacionados con la prestación de servicios financieros y que, en los mercados emergentes y economías en desarrollo, estas innovaciones se han enfocado, de manera especial, a atender a la población no bancarizada.

Según Americas Market Intelligence (2020), el distanciamiento social causado por la pandemia del COVID-19 tuvo un balance positivo en la inclusión digital y el desarrollo del sector *fintech* en América Latina. Más de 40 millones de latinoamericanos se bancarizaron y más de 50 millones hicieron una compra en línea por primera vez. Durante ese periodo, 46% de los latinoamericanos ahorraron dinero mediante plataformas digitales o hicieron pagos por internet; 64% expresaron su expectativa de que estos cambios de hábitos serán permanentes.

Asimismo, en la región, se adoptaron nuevas prácticas digitales para compensar la pérdida de actividades sociales convencionales, por ejemplo: 33% de los latinoamericanos asistieron a una conferencia virtual, pidieron comida y compraron productos físicos en línea por primera vez; 25% hicieron compras de supermercado por internet; 23% tomaron un curso universitario y 22% vio obras musicales o teatrales en línea.

Por su parte, Finnovista *et al.* (2021) afirman que el ecosistema *fintech* de América Latina casi ha triplicado su tamaño en cuatro años, principalmente mencionan que los segmentos de mayor crecimiento son la banca digital y los préstamos. Solamente México, Colombia,

Chile y Perú (países que integran la Alianza del Pacífico) han registrado la existencia de 1,102 emprendimientos *fintech*, lo que representa un 47% del total de América Latina, siendo México y Colombia los países que concentran un 70% de estos emprendimientos.

Tan solo en México, Finnovista *et al.* (2021) identificaron a 512 emprendimientos *fintech*, de los cuales 36 han obtenido la autorización de la CNBV para operar (Estrada y Gutiérrez, 2022). Según Valderrama (2021), México cuenta con diversas características que favorecen el desarrollo acelerado de un ecosistema *fintech* como el bono demográfico, los bajos niveles de inclusión financiera, la alta concentración bancaria y el acceso extendido a teléfonos inteligentes (80%) y el internet (95%).

90

Si bien estas características crean un entorno propicio para el sano desarrollo de un ecosistema *fintech*, Murthy y Faz (2021) advierten que esto no es suficiente para garantizar que el crecimiento del ecosistema *fintech* se traduzca en bienestar para los sectores excluidos pues algunas de las causas que los autores citan como posibles limitantes del impacto de las *fintech* en la movilidad social son las ineficiencias de mercado, el acceso insuficiente a capital y la deficiente atención a los usuarios de bajos recursos.

Sobre las ineficiencias de mercado, Murthy y Faz (2021) destacan la importancia de contar con infraestructura, políticas y marcos regulatorios apropiados, así como el apoyo de gobiernos y sociedad civil. En este sentido, la OCDE (2018) ha señalado el riesgo de concentración en los mercados financieros y la importancia de la participación de gobiernos, bancos centrales e iniciativa privada para impulsar un marco regulatorio que tenga como eje la protección al consumidor, sin poner en riesgo al sistema.

A su vez, Finnovista *et al.* (2021) mencionan otras ineficiencias de mercado en el sector *fintech*, relacionadas con asimetrías de información, selección adversa y riesgo moral, que es necesario atender desde el marco regulatorio, al igual que otros temas sensibles, como la ciberseguridad y protección de datos de los usuarios, los cuales son reconocidos como problemas por el 90% de las *fintech*, aunque solamente el 41% mencionó contar con alguna solución tecnológica robusta para hacerles frente.

En cuanto al acceso a capital suficiente, se considera uno de los principales retos para los emprendedores *fintech*, especialmente en etapas tempranas. Finnovista *et al.* (2021) mencionan que los principales retos de los emprendimientos *fintech* son la escalabilidad (65%) y el acceso al financiamiento (42%), le siguen el lanzamiento de nue-

vos productos o servicios (37%), la atracción y retención de talento (22%), la preparación del cliente (13%) y la seguridad cibernética (8%). Esto coincide con los hallazgos de Punatar y Yaworsky (2021), quienes señalan que las plataformas digitales financieras enfrentan retos relacionados con la falta de recursos, dependencia a procesos manuales, dificultad para atraer personal técnico experto y gestión inadecuada de los datos de sus clientes.

Finalmente, Murthy y Faz (2021) señalan que la búsqueda de rentabilidad y compromisos financieros con inversionistas pueden dificultar que se lleve a la práctica la perspectiva de inclusión financiera, lo que puede ocasionar que las *fintech* no atiendan adecuadamente las necesidades de los usuarios de bajos recursos, lo que impacta en la movilidad social. Incluso, Punatar y Yaworsky (2021) declaran que la digitalización financiera puede llegar a incrementar las brechas ya existentes, debido a deficiencias en infraestructura, como el acceso a internet, o desigualdades en la madurez digital, que se traduce en desconfianza o incomodidad al realizar transacciones móviles. En este sentido, Americas Market Intelligence (2020) destaca que para los usuarios es de mucho valor el recibir una experiencia digital fluida y sin contratiempos, y sus principales quejas se concentran en la atención al cliente (30%) y la experiencia digital (22%).

Otro desafío que enfrentan las *fintech* para dar una mejor atención es que carecen de algunos de los productos y servicios que buscan sus usuarios, y que su penetración no necesariamente refleja una mayor inclusión financiera. Finnovista *et al.* (2021) señalan que el mercado objetivo principal del 70% de las *fintech* son las personas bancarizadas y que poco más del 80% de los usuarios ya estaban bancarizados cuando comenzaron a usar aplicaciones *fintech*. Esto coincide con lo expresado por Ozili (2018), quien afirma que las finanzas digitales pueden representar beneficios para los usuarios de la banca, pero no necesariamente para la población excluida, quienes no cuentan con los incentivos para hacer uso de los servicios financieros formales, al estar expuestos a riesgos regulatorios y carecer de conectividad a internet económica y de buena calidad.

Chava *et al.* (2021) han mostrado que, en promedio, los usuarios de plataformas de préstamos tienden a tener menores calificaciones crediticias y mayores tasas de default (probabilidad de incumplimiento) que los usuarios de la banca tradicional, atribuyéndolo a que las *fintech* aún enfrentan asimetrías de información importantes. Aunque estudios como los de Jagtiani y Lemieux (2018) y Bertsch *et al.*

(2020) sostienen que las soluciones *fintech* tienen el potencial de resolver las asimetrías de información y disminuir los costos de transacción de manera más eficiente que las instituciones financieras tradicionales, gracias al acceso a nuevas fuentes de datos (Berg *et al.*, 2018) y al uso de modelos de riesgo crediticio más sofisticados (Fuster *et al.*, 2019).

Otra área de oportunidad para un mayor desarrollo del ecosistema *fintech* es la digitalización de instituciones tradicionales que desde su origen han tenido una orientación a atender a la base de la pirámide, como es el caso de las microfinancieras. Generalmente, estas instituciones se basan en modelos de poca tecnología y alto nivel de contacto (*low-tech, high-touch*) diseñados hace décadas, y que en muchos casos no han logrado aprovechar los medios digitales para acercarse a sus clientes y vincularse con ellos de manera eficiente y a mayor escala (Punatar y Yaworsky, 2021).

92

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

La discusión del grupo de expertos se centró en los posibles efectos del sector *fintech* en la inclusión financiera, el emprendimiento y la movilidad social en México; los servicios y modelos de negocio que podrían tener un mayor impacto para esos fines, los principales desafíos para ello; el desarrollo del sector a raíz de la publicación de la Ley *Fintech* y en el contexto de pandemia; la respuesta de los usuarios y las perspectivas del sector a corto y mediano plazo.

Cabe señalar que México fue el primer país en el mundo que generó un nuevo cuerpo normativo para el sector *fintech*, en lugar de modificar y adecuar su marco regulatorio tradicional. Este cuerpo normativo busca generar una mayor inclusión financiera y la promoción de nuevos productos y servicios financieros, al permitir la interconectividad de todo el sistema financiero mexicano. En contraste, y a diferencia de lo ocurrido en el Reino Unido, en donde solo los principales bancos están conectados con el esquema de *open banking* (banca abierta).

De tal forma, el proyecto de la ley para regular a las *fintech* resultó muy amplio, ya que se crearon tres nuevas entidades financieras y una de esas es un *exchange*¹ con permisos para recibir captación directa de dinero y la capacidad de comprar y vender activos virtuales,

1 Centros de intercambio de criptomonedas entre particulares.

lo que fue revolucionario a nivel internacional, sin haber otra regulación parecida hasta la fecha.

Esto ocasionó un efecto inmediato en el desarrollo de emprendimientos alrededor del ecosistema *fintech*, ya que más de 120 empresas iniciaron su proceso de autorización, y México fue visto como un ejemplo para la regulación de otros países latinoamericanos y como gran *hub*² de innovación tecnológica financiera a nivel internacional, lo que se reflejó en la atracción de grandes capitales interesados en invertir en emprendimientos *fintech*. Debido a lo anterior, hubo gran crecimiento de las *fintech* durante los primeros años de la promulgación de la ley y la pandemia, cuando varios emprendimientos crecieron de manera exponencial y lograron sus objetivos proyectados para cinco o diez años en solamente dos. De esta manera, es posible afirmar que la promulgación de la Ley *Fintech* incidió de manera positiva en la generación de emprendimientos, aunque ahora el reto es que ellos, a su vez, contribuyan al desarrollo emprendedor en la base de la pirámide, facilitando la movilidad social de la población excluida.

93

Actualmente, la expectativa es que el sector *fintech* siga avanzando, pero a un ritmo más lento, ya que ha iniciado un periodo de desaceleración y el sector quedó relegado por parte del gobierno, además de que otras jurisdicciones ya han comenzado a implementar sus propios esquemas fiscales y regulatorios para impulsar el desarrollo de las *fintech*.

También se mencionó la falta de más casos de éxito de emprendimientos surgidos en México y varias áreas de oportunidad en el ámbito regulatorio, como los tiempos que requiere una *fintech* para obtener una licencia. Desde que se publicó la regulación secundaria, ahora está prohibido para las *fintech* operar sin antes obtener la autorización de la CNBV, lo que limita las perspectivas para las pequeñas *fintech* que podrán tener lista la parte tecnológica, seguridad y operatividad de su aplicación, pero deben resistir durante el proceso de autorización, que suele tardar entre año y medio a dos años.

Otra área de oportunidad en cuanto a la regulación es la implementación del *sandbox*³ regulatorio, que ofrece un mecanismo para normar modelos novedosos, pero que aún no se ha aprovechado. Un aspecto que puede influir en ello es que la definición de innovación adoptada para participar en este esquema es demasiado ambiciosa y

2 Ecosistema relacionado con financiación de servicios tecnológicos para la banca.

3 Es un protector de *hardware* para evitar daños y ciberataques.

restrictiva, porque se buscan exclusivamente innovaciones disruptivas, las cuales, por definición, son muy escasas, y se dejan fuera a las innovaciones de tipo incremental, que son la mayoría.

Llama la atención que otros países de Latinoamérica han replicado el modelo mexicano del *sandbox* con mayor éxito. Algo similar ha ocurrido con el tema de *open finance*,⁴ para lo cual ya se emitió la regulación secundaria, pero aún faltan por normar aspectos transaccionales para hacerlo operable. Esto es importante porque la innovación financiera puede orientarse hacia el diseño de servicios financieros que contribuyan al desarrollo de capital humano, el emprendimiento, la creación de oportunidades laborales y la acumulación de riqueza, que son medios para la movilidad social. En cambio, al limitarse las posibilidades de innovación, se propicia el que se repliquen modelos de negocio cuyo impacto en estos temas ha sido limitado.

94

Asimismo, se expresó la preocupación de que en los organismos de regulación financiera haya habido fuga de talento y pérdida de memoria organizacional, hecho que ocasiona un debilitamiento en las funciones de supervisión. Como antecedente, se mencionó que las autoridades que participaron en la creación de la Ley *Fintech* eran consideradas las personas más capacitadas en el tema a nivel nacional. Sin embargo, las políticas de austeridad ocasionaron una mayor rotación de funcionarios públicos altamente especializados, lo que se ha reflejado en la calidad de la supervisión de un sector tan novedoso como es el *fintech*. Concretamente, algunos expertos hablaron incluso de retrocesos en algunos procesos, por lo que hicieron hincapié en la importancia de la retención y desarrollo del capital humano en las comisiones supervisoras.

En este sentido, se recomendó fortalecer el desarrollo del capital humano de los entes reguladores, tanto en aspectos técnicos y regulatorios, como en cuestiones de política pública. Por otra parte, se mencionó el interés de desarrollar la plataforma de supervisión tecnológica que se conecte directamente a los servidores de las entidades supervisadas, lo cual puede generar eficiencias en tiempos y procedimientos para la entrega de reportes. Como ya se mencionó, los retrasos en las autorizaciones generan presiones para la sostenibilidad de las *fintech* que no cuentan con suficiente capitalización para sobrevivir un tiempo prolongado, lo que incide indirectamente en el desarrollo de emprendimientos en el sector.

4 Principio de intercambio de información financiera no solo de bancos, sino de cualquier entidad financiera.

A la par, ha sido claro el cambio de visión del gobierno federal sobre el rol de la banca de desarrollo en el ecosistema *fintech*. Se recordó cómo al inicio del ecosistema *fintech* existía la expectativa de que la banca de desarrollo fuera el detonador del sector y coordinara sus esfuerzos para provocar un mayor impacto en la inclusión financiera, el desarrollo emprendedor y la movilidad social. Sin embargo, en la actual administración federal se cambió la estrategia de promover la digitalización de los servicios financieros, para, en su lugar, retomar la política de construir sucursales físicas.

Cabe señalar que la experiencia internacional ha brindado evidencias de la eficacia de las políticas públicas de inclusión por medios digitales, como es el caso de China, que logró sacar de la pobreza a millones de personas gracias a la promoción de servicios financieros digitales desde el propio gobierno, con un claro impacto en la movilidad social; o Colombia, en donde la transferencia de apoyos gubernamentales a través de plataformas digitales durante la pandemia impulsó una mayor inclusión financiera, especialmente en los pequeños comercios, que comenzaron a adoptar medios de pago digitales. Pese a los casos de éxito, la nueva administración federal en México ha optado por dejar de trabajar con el sector *fintech* y prefirió incrementar su presencia mediante la construcción de 2,700 sucursales del Banco del Bienestar.

Una consecuencia de esta nueva política es que la banca de desarrollo se ha convertido en competidora de los corresponsales, que son muy necesarios para promover la inclusión financiera cuando aún se encuentra en desarrollo —debido a su rol para facilitar los procesos de inclusión y, por consiguiente, disminuir la demanda de efectivo por razones precautorias—. Asimismo, esta política ha eliminado la posibilidad de que el sector *fintech* cuente con una contraparte central neutral y sin conflictos de intereses para la administración de las cuentas concentradoras de las *fintech*.

Esto último es uno de los problemas relevantes para el sector, ya que las *fintech* están obligadas por ley a tener una cuenta en un banco, cuando esos mismos bancos son sus competidores, lo que origina una dependencia a la banca tradicional que crea un entorno anticompetitivo e imposibilita que las comisiones transaccionales sean más competitivas en beneficio de los usuarios.

Se opinó que la regulación sobre comisiones es muy permisiva en México y existe oportunidad para toparlas con el objetivo de promover la inclusión financiera a través de medios de pago. Se mencionó

que, actualmente, si una *fintech* de medios de pago quiere entrar al mercado no puede competir por comisiones, por lo que tiene que desarrollar otros componentes de valor agregado que son más complejos de diseñar en un modelo de negocios, como estrategias basadas en datos o la adopción masiva de usuarios.

Estos costos transaccionales representan una barrera al emprendimiento, ya que inhiben la adopción de medios de pago digitales, restringiendo actividades como el comercio digital, lo que reduce las posibilidades de movilidad social a través de la actividad emprendedora. Además, se limita el potencial de la inclusión financiera, ya que se vuelve necesario que los clientes de las *fintech* previamente tengan una cuenta bancaria, lo que provoca conflictos de interés y restringe la potencial adicionalidad de las *fintech* en los esfuerzos de la inclusión financiera.

96

Se señaló que, aunque existen casos de éxito de relaciones positivas entre *fintech* y banca, los bancos tienden a percibir a las *fintech* como riesgos potenciales, debido a que pueden llegar al usuario final con métodos más creativos y un enfoque más orgánico, amigable e informal. En ese sentido, una *fintech* es mucho más ágil, porque es una empresa nativa digital que incorpora desde su creación la resiliencia, el cambio constante y la mejora continua, y suelen ser más sensibles a las necesidades de sus usuarios; en cambio, las instituciones bancarias no pueden actuar de la misma forma debido a su burocracia, estructuras y jerarquías, muchas de ellas producto del marco normativo y prácticas de la industria.

También se mencionó que existen señalamientos mutuos, entre los bancos y las *fintech*, de competir en condiciones disparejas. Cabe señalar que de las actividades bancarias la captación está altamente regulada, pero la colocación no, ya que la primera implica que los recursos que se reciben del público son deuda y la normatividad busca proteger los recursos del ahorrador. Sin embargo, cuando no existe captación, pero sí colocación, lo que se está haciendo es arriesgar los recursos propios. Por esta razón, los emprendedores *fintech* consideran que no es apropiado que reciban una regulación prudencial similar a la de la banca, dado que sus esfuerzos de originación y colocación los realizan en su mayor parte con recursos propios.

No obstante, se señaló que el Banco de México no se ha mostrado muy entusiasta con las *fintech*, ya que ha ofrecido cierta resistencia en cuanto a las autorizaciones y ha propuesto cambios regulatorios que buscan desconcentrar operaciones *fintech*. Incluso

se argumentó que CoDi fue la respuesta de Banxico para tratar de competir desde las entidades financieras tradicionales con los servicios que ofrecen las instituciones de fondos de pago electrónico. El problema es que CoDi no ha generado los incentivos adecuados para que sea utilizado, por lo que aún no se ha generalizado su adopción. Adicionalmente, se comentó que las nuevas reglas que obligan a las *fintech* a conectarse directamente al SPEI han generado importantes cargas administrativas, regulatorias y de contratación de personal.

En cuanto al impacto del ecosistema *fintech* en la inclusión financiera, el emprendimiento y la movilidad social, se presentaron posiciones encontradas. Por una parte, se reconoció el potencial que tienen las *fintech* para contribuir a estos fines, pero también se aceptó que ese impacto aún no se ha materializado de manera clara. Hubo consenso en que el impacto de las *fintech* ha sido limitado y que se ha orientado más a atender a la población previamente bancarizada. Esto, explicado en parte por los requisitos regulatorios previamente mencionados, que obligan a las *fintech* a depender de la infraestructura bancaria, pero también por estrategia y modelos de negocio orientados a atender a la población previamente bancarizada, en lugar de promover la inclusión financiera y la movilidad social de la población excluida.

Es cierto que el desarrollo del ecosistema *fintech* no necesariamente implica mayor inclusión financiera y, en los hechos, las *fintech* aún no rompen las barreras existentes. Se señaló que, para que los emprendimientos *fintech* realmente tengan un impacto en la inclusión financiera y la movilidad social, es necesario conocer y comprender las verdaderas necesidades de los usuarios con una profunda labor de campo, ya que muchas *fintech* se han originado desde posiciones de privilegio alejadas del usuario final, lo que genera imprecisiones en los diagnósticos de las necesidades de los usuarios y, a su vez, conduce a soluciones que no impactan a la movilidad social ni generan adicionalidad para la inclusión financiera.

Otro factor que invita a la autoexclusión son los fraudes cibernéticos y la percepción de inseguridad en las transacciones que generan, así como las complicaciones para el seguimiento y resolución de estas situaciones. Con relación a estos fraudes, también se presentan casos de extorsiones y robos de identidad, que se incrementaron durante la pandemia. El reto de la identidad por sí mismo es un obstáculo para la inclusión financiera, ya que, incluso si las autoridades decidieran utilizar las plataformas *fintech* para la dispersión de programas sociales, se enfrentarían al reto de la identificación de los usuarios.

Otro aspecto que inhibe la inclusión financiera a través de las *fintech* es la falta de interconexión entre plataformas. Actualmente, si un usuario desea operar en el mundo *fintech*, va a necesitar descargar una colección de aplicaciones, pues debe usar la misma que el negocio en el que desea realizar la transacción. Eso, además de ser poco práctico tanto para los comercios, como para los usuarios, requiere de almacenamiento y uso de datos en el teléfono celular. En cambio, si se permitiera la interoperabilidad de aplicaciones, se fomentaría el uso masivo de plataformas de medios de pago, promoviendo el desarrollo emprendedor y, consecuentemente, la movilidad social de los microcomerciantes.

98

Lo anterior conduce al tema de la necesidad de ampliar la infraestructura digital. Se afirmó que en México existe buena cobertura de internet, pero la barrera real son los costos de la conectividad. Se recomendó que la política pública para lograr la inclusión financiera se base en que los servicios financieros a través de internet tengan un bajo o nulo costo para lograr transacciones sin pagar esos datos. Esto ya existe para ciertos servicios, como para las llamadas de emergencia, y es viable proponer algo similar para las transacciones financieras, porque consumen poco ancho de banda. A la par, se señaló la necesidad de avanzar en la alfabetización digital y en la generación de confianza hacia el sistema.

Con relación a las brechas de género, también se comentó sobre las diferencias originadas desde el mercado laboral, ya que, como se ha comentado, para participar en el sector *fintech* es necesario disponer de una cuenta bancaria, y ello implica acreditar ingresos y formar parte del mercado laboral formal. Esto limita el potencial de las *fintech* para detonar una mayor inclusión financiera, ya que la estructura del sistema parece demandar que los usuarios del sector se encuentren previamente incluidos. En este mismo sentido, se reflexionó sobre la hipótesis de que una mayor inclusión financiera pueda favorecer una mayor formalidad de la economía, pero, a la luz de las evidencias presentadas, pareciera que, más bien, la formalidad es un prerrequisito para la inclusión financiera.

En cuanto al potencial de las *fintech* para la inclusión financiera, el emprendimiento y la movilidad social se mencionó que la banca comercial en México no ha logrado un mayor impacto en estos temas debido a sus modelos para originar créditos y a sus altos costos, mientras que las *fintech* pueden facilitar una mayor interconexión entre los servicios financieros y promover que estos sean adecuados a la

cultura financiera de sus usuarios; además de mayor innovación, eficiencia y competencia en el sector financiero.

Como ya se mencionó, a las *fintech* en México les ha resultado difícil competir por costos con la banca tradicional, por lo que han tenido que ser creativas en su propuesta de valor. Por consiguiente, se ha visto que existe diferenciación entre las propuestas *fintech* en términos de penetración, inclusión financiera, escalabilidad social, beneficios para usuarios y para la economía circular. Esto no solo por los niveles de capital que confluyen a estas nuevas entidades, sino porque, una vez construida la infraestructura tecnológica, con esas mismas capacidades es posible atender a millones de personas. Asimismo, se sugirió segmentar a los usuarios para fines de evaluación de impacto en términos de movilidad social, ya que también existen diferencias por casos de uso, sexo, ocupación, entorno urbano o rural, entre otros.

99

Por ejemplo, se mencionó que durante la pandemia la clase media-media y alta dejó de usar efectivo y promovió entre su personal y prestadores de servicios a hacer lo mismo. En consecuencia, se registraron más descargas de aplicaciones *fintech* que de banca móvil. De manera especial, la población más joven con recursos económicos buscó aplicaciones que ofrecieran servicios financieros más sofisticados y de inversión. Algo que vale la pena señalar es que la mayor parte de la población que ingresa al mundo *fintech* permanece ahí, principalmente por la experiencia de usuario, que es mucho más amigable, ágil y clara.

Se mencionó como una barrera para el acceso a los servicios financieros a la cantidad de trámites y requisitos que una persona necesita realizar para abrir una cuenta o solicitar un crédito, y a las brechas de género originadas en los usos y costumbres de muchas comunidades. Estas barreras se han trasladado al sector *fintech*, ya que en algunos entornos las mujeres son quienes tienen menos acceso a la telefonía móvil, o en otros casos se cuenta con algún dispositivo de uso familiar, pero las cuentas y contraseñas de acceso están ligadas al varón. Naturalmente, esta situación limita las posibilidades de las *fintech* para incidir en la movilidad social de las mujeres en México. Otra barrera tiene que ver con la necesidad de realizar trámites de manera presencial en localidades que requieren de trayectos prolongados o desplazarse por zonas inseguras, lo que tampoco favorece a la inclusión de género en los servicios financieros.

También se comentó sobre actos de discriminación por apariencia en algunas entidades financieras, que refuerzan las barreras para la

inclusión financiera y generan un círculo vicioso al promover la autoexclusión de personas que prefieren seguir usando el efectivo en sus actividades como un mecanismo para evitar el exponerse a ser tratados de forma denigrante por parte del personal de alguna institución financiera. Este posible trato indigno puede ser percibido por el usuario desde el lenguaje y la terminología usados en contratos y descripciones de los servicios financieros, que tienden a ser complicados y poco amigables para el público. En esto, las *fintech* han logrado identificar una oportunidad, al facilitar el acercamiento con sus usuarios de una manera más clara y accesible.

100 Otro tema que se discutió es la promesa *fintech* de lograr una mejor trazabilidad de los datos, aunque la hipótesis que se discutió es que ello puede ser un inhibidor para que el gobierno promueva la inclusión financiera por medios digitales. Se argumentó que existen motivos para preferir que los programas de apoyo y el financiamiento de campañas políticas sigan en el anonimato y, por consiguiente, los incentivos son que tanto el origen como el uso de esos recursos sean opacos.

Las recomendaciones y propuestas presentadas a continuación son resultado de la discusión sobre los posibles efectos del sector *fintech* en la inclusión financiera, el emprendimiento y la movilidad social en México, los servicios y modelos de negocio que podrían tener un mayor impacto para esos fines, los principales desafíos para ello, el desarrollo del sector a raíz de la publicación de la Ley *Fintech* y en el contexto de pandemia, la respuesta de los usuarios y las perspectivas del sector a corto y mediano plazo.

En primer lugar, con el objeto de incrementar el impacto del sector *fintech* en la inclusión financiera, el emprendimiento y la movilidad social en México, se señaló la importancia de agilizar los tiempos para distintos trámites, como el otorgamiento de autorizaciones de operación, ya que las demoras en este proceso generan presiones financieras a los emprendimientos *fintech* que se encuentran en búsqueda de capital, lo que repercute en su supervivencia. De tal forma, se recomendó invertir en el desarrollo y retención del capital humano de los organismos supervisores y de política pública en la materia, lo que, además, es necesario para avanzar en temas de alta especialización, como lo son el *sandbox* y *open banking*, que pueden potenciar el impacto de las *fintech* en la inclusión financiera, el emprendimiento y la movilidad social.

Asimismo, se recomendó impulsar una banca de desarrollo con la capacidad e infraestructura necesaria para atender y colaborar con

las *fintech* en los esfuerzos de inclusión financiera, desarrollo del emprendimiento y la movilidad social. Esto, porque la normatividad vigente provoca que las *fintech* necesiten de la infraestructura bancaria para operar, lo que las vuelve dependientes de sus propios competidores, por lo que se requiere de una entidad independiente que coordine y dé servicio a las *fintech* sin incurrir en conflictos de intereses.

En este sentido, también se recomendó que exista mayor coordinación entre las autoridades del sistema financiero y la autoridad en temas de competencia, ya que varias de las barreras que inhiben un mayor impacto de las *fintech* en la inclusión financiera, el desarrollo del emprendimiento y la movilidad social se relacionan con características anticompetitivas a las que se enfrentan las *fintech* en México.

Ejemplo de ello es la estructura de costos transaccionales por el uso de la red de pagos. En este sentido, se recomendó regular las comisiones transaccionales, ya sea topándolas o estableciendo comisiones preferentes para las *fintech* que dependen de la banca comercial para usar su red. Ciertamente, esto también puede corregirse con el establecimiento de una red de pagos que no sea propiedad de los incumbentes, sino que sea operada por alguna entidad independiente y sin conflictos de interés, como la propuesta en el punto anterior. Como resultado, se espera que el beneficio de la reducción de las comisiones transaccionales se traslade a los usuarios, impactando de manera positiva y significativa en la inclusión financiera, particularmente de pequeños emprendimientos que podrán aprovechar las ventajas del comercio digital y, por consiguiente, se impulse la movilidad social de muchos microcomerciantes que actualmente no aceptan medios de pago digitales.

Relacionado con este punto, también se recomendó aligerar la carga administrativa y operativa que representa la conexión de las *fintech* al SPEI, lo cual ha representado un obstáculo significativo para los emprendimientos *fintech*, que los ha orillado a destinar cantidades importantes de recursos al cumplimiento de requisitos administrativos, en lugar de ocuparlos en el desarrollo de innovaciones que incidan en mejorar la experiencia de los usuarios.

En cuanto a la infraestructura tecnológica, se observó que las principales limitantes al impacto de las *fintech* en la inclusión financiera y la movilidad social son el costo de los datos móviles y la cantidad de aplicaciones que los usuarios tienen que descargar para operar con distintos comercios y personas. Sobre estos puntos, se recomendó que los datos usados para transacciones financieras no tengan cos-

to, de manera similar a lo que ocurre con las llamadas a números de emergencia, y promover la interoperabilidad tecnológica de las distintas aplicaciones.

También se mencionó, como una de las principales barreras para la adopción de servicios financieros digitales, la marcada preferencia por el efectivo entre la población mexicana, impulsada, en parte, por la demanda de efectivo por razones precautorias. En este sentido, se recomendó promover y facilitar la creación de una red de correspondientes bancarios con una gran capilaridad y cobertura en todo el territorio nacional. Esto, con la finalidad de acercar al público puntos de acceso para *cash-in* y *cash-out*⁵ y, por consiguiente, la demanda de efectivo por razones precautorias disminuya.

102

Finalmente, también se observó que, por distintas razones, el desarrollo del ecosistema *fintech* no implica necesariamente una mayor inclusión financiera ni movilidad social. Por ello, se recomienda una mayor intencionalidad por parte de los emprendimientos *fintech* para incidir en estos objetivos. De tal forma, se recomienda promover más trabajo de campo por parte de las *fintech* para el diseño de servicios que atiendan las necesidades reales de la población vulnerable y se propicie de manera más eficaz la inclusión financiera y la movilidad social de la población.

REFERENCIAS

- Acevedo, I. y Székely, M. (2021). A Decision Tree for Digital Payment Services: The Case of Mexico. *CGD Policy Paper 219*. Center for Global Development.
- Americas Market Intelligence. (2020). *Los pagos, el comercio y la vida después de la cuarentena de COVID-19*. Mastercard. https://www.mastercard.com/news/media/vvflkwmr/mastercard_2020-innovation-forum-whitepaper_spanish-final_20201118.pdf
- Arunachalam, R. S., y Crentsil, G. L. (08 de junio de 2020). *Financial Inclusion in the Era of COVID-19*. [Ponencia] An Online Participative Conference for Central Bankers, Ministries of Finance, Financial Sector Development & Financial Inclusion Professionals, Commercial & Microfinance Bankers, NBFIs, DFIs, MFIs, Consultants, FINTECH & RegTech Companies, Investors, Insurer and Pension Funds. The Financial Inclusion Advocacy Centre.
- Banco de México. (2020). *Resultados de la encuesta telefónica 2020. Medios de pago utilizados durante la pandemia*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas/estudios-e-indicadores/%7BoA02FA1C-9507-B9D2-AB2E-DC-31F3465119%7D.pdf>

5 Depósitos y retiros de efectivo.

- Berg, T., Burg, V., Gombović, A. y Puri, M. (2018). On the rise of FinTechs: credit scoring using digital footprints. *The Review of Financial Studies*, 33(7), 2845-2897. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhz099>
- Bertsch, C., Hull, I., Qi, Y. y Zhang, X. (2020). Bank Misconduct and Online Lending. *Journal of Banking and Finance*, 116(C). <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2020.105822>
- Cámara de Diputados. (2021). Ley para regular las instituciones de tecnología financiera. Última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación* 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF_200521.pdf
- Chava, S., Ganduri, R., Paradkar, N. y Zhang, Y. (2021). Impact of Marketplace Lending on Consumers' Future Borrowing Capacities and Borrowing Outcomes. *Journal of Financial Economics*, 142(3), 1186-1208. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2021.06.005>
- Churchill, S. A., y Vijaya, B. M. (2020) Financial Inclusion and Poverty: A Tale of Forty-five Thousand Households. *Applied Economics*, 52(16), 1777-1788.
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S. y Ruthven, O. (2009). *Portfolios of the poor: How the world's poor live on \$2 a day*. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7r2r4>
- CNBV. (2021). CNBV actualiza información respecto al proceso de autorización de Instituciones de Tecnología Financiera. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/cnbv-actualiza-informacion-respecto-al-proceso-de-autorizacion-de-instituciones-de-tecnologia-financiera?idiom=es>
- CONEVAL. (19 de diciembre de 2020). *Comunicado No.32. El CONEVAL presenta información referente al índice de la tendencia laboral de la pobreza y la pobreza laboral*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_32_ITLP_3er_TRIMESTRE_2020.pdf
- CONEVAL. (2021a) *Comunicado No.15*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_15_ITLP_3T.pdf. Consultado el 16 de octubre de 2023.
- CONEVAL. (2021b). *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_social_atencion_a_desastres.pdf
- Del Ángel, G. A. (2018). *La inclusión financiera y su relación con la movilidad social*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Estrada, S. y Gutiérrez, F. (23 de agosto de 2022). CNBV autoriza dos fintech más; han sido las más lentas en resolverse. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/CNBV-autoriza-dos-fintech-mas-han-sido-las-mas-lentas-en-resolverse-20220823-0040.html>
- Finnovista, Alianza del Pacífico y Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Radar Fintech e incubentes*. Finnovista. <https://www.finnovista.com/wp-content/uploads/2021/12/Radar-Finovista-General-2021-4.pdf>
- Fuster, A., Plosser, M., Schnabl, P. y Vickery, J., (2019). The Role of Technology in Mortgage Lending. *The Review of Financial Studies*, 32(5), 1854-1899. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhz018>
- Fuster, A., Goldsmith-Pinkham, P., Ramadorai, T. y Walther, A. (2021). Predictably Unequal? The Effects of Machine Learning on Credit Markets. *Journal of Finance*, *Forthcoming*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3072038>
- Jagtiani, J. y Lemieux, C. (2018). Do Fintech Lenders Penetrate Areas that are Undeserved by Traditional Banks? *Journal of Economics and Business*, 100(C), 43-54. <https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2018.03.001>

- Joo, S. (1998). *Personal financial wellness and worker job productivity*. Virginia Polytechnic Institute. Recuperado el 16 de octubre de 2023. <http://hdl.handle.net/10919/30519>.
- Karlan, D. et al. (2016). Research and Impacts of Digital Financial Services. *NBER Working Paper Series*, 22633. DOI: 10.3386/w22633
- Koomson, I., Villano, R. A. y Hadley, D. (2020). Effect of Financial Inclusion on Poverty and Vulnerability to Poverty: Evidence Using a Multidimensional Measure of Financial Inclusion. *Social Indicators Research*, 149(2), 613-639.
- Márquez, A. M., Acevedo, J. A. y Castro, D. (2016). Brecha digital y desigualdad social en México. *Economía Coyuntural*, 1(2), 89-136.
- Murthy, G. y Faz, X. (2021). *Fintech and development funders: A guide to greater impact*. Consultative Group to Assist the Poor.
- Netemeyer, R. G., Warmath, D., Fernandes, D. y Lynch, J. G. (2017). How Am I Doing? Perceived Financial Well-Being, Its Potential Antecedents, and Its Relation to Overall Well-Being. *Journal of Consumer Research*, 45(1), 68-89.
- OCDE. (2018). *Digital platforms and competition in Mexico*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. <http://oe.cd/dpc>
- OCDE. (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: México 2022*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos Publishing.
- Ozili, P. K. (2018). Impact of digital finance on financial inclusion and stability, *Borsa Istanbul Review*, 18(4), 329-340. <https://doi.org/10.1016/j.bir.2017.12.003>
- Patnam, M. y Weijia, Y. (2020). The Real Effects of Mobile Money: Evidence from a Large-Scale Fintech Expansion. *IMF Working Paper*, 2020/138.
- Pereira da Silva, L. A., Frost, J. y Gambacorta, L. (05 de noviembre de 2019). *Welfare Implications of Digital Financial Innovation* [Conferencia]. Santander International Banking Conference on "Banking on Trust: Building Confidence in the Future", Madrid. <https://www.bis.org/speeches/sp191120.htm>
- Punatar, P. y Yaworsky, K. (2021). *Guía para la transformación digital. Seis estrategias para ampliar la inclusión financiera*. Accion. <https://www.accion.org/the-digital-transformation-guide-six-strategies-to-scale-financial-inclusion>
- Sahay, R. et al. (2020). *The promise of Fintech: Financial inclusion in the post COVID-19 era*. International Monetary Fund.
- Sulong, Z. y Bakar, H. O. (2018). The Role of Financial Inclusion on Economic Growth: Theoretical and Empirical Literature Review Analysis. *Journal of Business and Financial Affairs*, 7(4), 2167-0234.
- Suri, T. (2017). Mobile Money. *Annual Review of Economics*, 9(1), 497-520. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-063016-103638>
- Taft, M. K., Hosein, Z., Mehri, S. y Roshan, A. (2013). The Relation between Financial Literacy, Financial Wellbeing and Financial Concerns. *International Journal of Business and Management*, 8(11).
- Valderrama, C. (2021). *Guía definitiva de la Ley FinTech, una visión a 3 años de publicarse*. Legal Paradox. <https://www.legalparadox.com/post/gu%C3%ADa-definitiva-de-la-ley-fintech-una-visi%C3%B3n-a-3-a%C3%B1os-de-publicarse>
- Zemtsov, A. A. y Osipova, T. Y. (2016). Financial wellbeing as a type of human wellbeing: theoretical review. En F. Casati (Ed.), *Lifelong Wellbeing in the World - WELLSO 2015*, 7. European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (pp. 385-392). Future Academy.

CAPÍTULO 4

EL SISTEMA DE PENSIONES COMO PARTE DEL SISTEMA FINANCIERO Y SUS RETOS EN TORNO A LA MOVILIDAD SOCIAL

MOTIVACIÓN Y PROBLEMÁTICA

105

Las pensiones son un componente central del sistema de seguridad social y, por lo tanto, un elemento esencial en la discusión sobre la movilidad social de ingresos, ya que permiten a las personas gozar de una vejez digna. Las pensiones son producto, en gran medida, de las oportunidades laborales a lo largo de la vida y son fundamentales porque contribuyen a mitigar el riesgo en la caída socioeconómica de los adultos mayores.¹ Como parte del sistema financiero, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es uno de los pilares fundamentales del sistema de pensiones y una palanca para la movilidad social ascendente y absoluta. El SAR fomenta el ahorro de largo plazo, estimula la inversión e impulsa el crecimiento del país, con la consecuente generación de empleos que esto conlleva. Sin embargo, pareciera que su sostenimiento podría tener impactos negativos en la movilidad social, esto en el caso de continuar con la tendencia de recortar el gasto público en capital humano y físico para financiar el incremental gasto pensionario. Lo anterior, derivado de la falta de recursos fiscales suficientes para financiar la pensión mínima garantizada de los trabajadores que cotizan en el SAR, y que no logran acumular ahorro suficiente.

México está experimentando un proceso acelerado de crecimiento de la población que está envejeciendo, adicionalmente, se caracteriza por un mercado laboral con elevados niveles de empleo informal, de trabajos precarios e intermitentes y bajos ingresos salariales, todo lo cual afecta la capacidad de generar suficiente ahorro para el retiro. El reto demográfico se presenta en un contexto donde el sistema de

1 La propuesta del CEEY en materia de pensiones planteada en *México del 2018: movilidad social para el bienestar* consiste en implementar un sistema de seguridad social universal financiado con impuestos generales. Dicha propuesta es consistente y se complementa con la aquí planteada. Para lectores interesados se sugiere leer CEEY (2018, pp. 80-82).

pensiones del país enfrenta problemas de sostenibilidad, inequidad y fragmentación. También de baja tasa de reemplazo (porcentaje de la pensión mensual estimada respecto al salario base de cotización) y de cobertura. Lo anterior sin dejar de reconocer que la actual administración ha realizado reformas institucionales a dicho sistema en la búsqueda por resolver los desafíos mencionados. En este capítulo se evaluarán esas reformas desde una perspectiva de movilidad social, con especial énfasis en aquellos que se han efectuado al SAR, por ser parte del sistema financiero. Aquí, es importante señalar que la mayoría de la población económicamente activa trabaja en la informalidad y no cotiza en el SAR, por lo que su pensión, en caso de llegar a gozar de una, será no contributiva y con cargo al contribuyente.

El análisis al SAR parte del contexto de la pandemia por COVID-19 que comenzó durante el primer trimestre de 2020, y de la crisis económica a la que dio origen, cuyos efectos afectaron al crecimiento económico y al empleo. En ese sentido, se busca comprender el impacto de largo plazo que dicha crisis tendrá en la jubilación de los trabajadores y en su bienestar socioeconómico durante la vejez. Al respecto, es relevante realizar este estudio desde una perspectiva de desigualdad de oportunidades, que considere circunstancias de género y edad, para examinar cómo dicha desigualdad afectó la condición laboral de las personas y, por ende, su pensión en la vejez.

Para efectos de este análisis sobre el sistema de pensiones, se busca responder a las siguientes preguntas:

1. ¿En qué medida las reformas que se han hecho al sistema de pensiones a lo largo del sexenio, y en específico al SAR, impulsan una mayor cobertura y un sistema que beneficie a los usuarios desde una perspectiva de movilidad social?
2. ¿Qué impacto tuvo la pandemia y la crisis económica en el mercado laboral y, consecuentemente, en el ahorro para el retiro en las AFORE y en las perspectivas de los trabajadores de tener una pensión digna en su vejez?
3. ¿Qué estrategias pueden promover la inclusión de la población que está fuera del SAR, principalmente mujeres y población en condiciones vulnerables, para que gocen de una pensión digna?
4. ¿Qué recomendaciones de mejora se deben hacer al SAR para que tenga impactos positivos para garantizar una vejez digna y prevenir la movilidad social descendente en esa etapa de la vida?

Para dar respuesta a estas preguntas es fundamental comprender la importancia del SAR como parte del sistema de pensiones y del sistema financiero. También lo es el vislumbrar los desafíos que enfrenta, así como analizar las reformas que se han implementado durante este sexenio con el objetivo de darles solución. Esto nos permitirá evaluar en qué medida dichas reformas han contribuido o no a la mejora del sistema. Asimismo, resulta relevante presentar información sobre el impacto que tuvo la pandemia del COVID-19 en el sector productivo y en el empleo durante 2020 y 2021 y, por consiguiente, ponderar sus efectos en el ahorro para el retiro. Con la información anterior, y desde una perspectiva de la movilidad social, será posible emitir algunas recomendaciones para agregar a la población excluida al SAR y prevenir su descenso socioeconómico en la vejez; y, al mismo tiempo, mejorar su tasa de reemplazo y cobertura.

107

EL SAR COMO PARTE DEL SISTEMA FINANCIERO

El sistema pensionario del país se compone por diferentes esquemas, los cuales se agrupan en tres grandes grupos: 1) los asistenciales, 2) los de beneficios definidos (BD) y 3) los de contribuciones definidas (CD). Para analizarlo, el marco conceptual desarrollado por el Banco Mundial, que hace referencia a un sistema multipilar de pensiones, resulta de gran utilidad para comprenderlo, al mismo tiempo que amplía las opciones de reforma al tomar en cuenta a un mayor universo de la población (Holzmann y Hinz, 2005 en Villagómez, 2015). Dicho marco establece cuatro pilares: pilar cero (asistenciales, para combate a la pobreza); pilar uno (contributivo, BD); pilar dos (CD); y pilar tres (ahorro voluntario). De estos, los pilares dos y tres son los que competen, a través del SAR, al sistema financiero (cuadro 1).

El SAR es uno de los pilares del sistema pensionario mexicano y uno de los componentes más importantes del sector financiero. De acuerdo con la fracción X del artículo 3 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el SAR se define como «aquellos sistemas regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de estas». De la definición anterior cabe resaltar que: 1) el ahorro es producto de aportaciones tripartitas,

Cuadro 1. Composición del sistema de pensiones

108

Pilar Cero	Componente no contributivo que toma la forma de una pensión asistencial financiada con recursos públicos cuyo objetivo es el de combatir la pobreza. Aquí, por ejemplo, entra el programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (mayores de 65 años en todo el país).
Pilar Uno	Componente obligatorio para trabajadores formales con un esquema de reparto y beneficios definidos (BD). En algunos casos existe acumulación parcial de reservas. Generalmente, las contribuciones las realizan los trabajadores, los patrones y el Estado. El principal objetivo es obligar a que un individuo acumule recursos que sirvan para reponer parte de su ingreso laboral durante la etapa de retiro. Aquí entrarían los trabajadores a quienes aplica la Ley del IMSS de 1973 (generación de transición), los servidores públicos bajo programas estatales, los empleados de las entidades paraestatales (como Pemex, CFE, IMSS), sociedades nacionales de crédito y entidades en proceso de liquidación, principalmente.
Pilar Dos	Programas obligatorios para trabajadores formales bajo el esquema de contribuciones definidas (CD), capitalización total y cuentas individuales. El objetivo también es obligar a que el individuo acumule la totalidad de los recursos que servirán para pagar su pensión de retiro. Aquí entran los trabajadores que se van a pensionar con una AFORE: afiliados al IMSS y al ISSSTE después de sus respectivas reformas en 2007 y 2011, entre otros.
Pilar Tres	Componente de ahorro voluntario previsional. Este pilar complementa el ahorro obligatorio para generar una mejor tasa de reemplazo. Aquí entran también otros mecanismos de ahorro previsional para aquellos trabajadores no cubiertos por los pilares uno o dos. Se ubican dentro de este universo la subcuenta de ahorro solidario del ISSSTE, los programas ocupacionales privados y los seguros individuales de pensión privados.

Fuente: Villagómez (2015).

2) se acumula a favor del trabajador a través de una cuenta individual de su propiedad y 3) el monto del ahorro se incrementa a partir de las aportaciones. Además, el ahorro crece también, en gran medida, a partir de los rendimientos que genera y que su fin último es que el trabajador logre alcanzar una pensión digna para su vejez.

A través del SAR, el sistema financiero desempeña un papel fundamental en el sistema de pensiones de los mexicanos, al brindar a

los trabajadores la posibilidad de ahorrar para su jubilación. El sostenimiento del SAR depende de la seguridad social, en tanto que se financia a partir de las contribuciones obligatorias de patrones, trabajadores y el Estado. El crecimiento del ahorro para el retiro implica desafíos importantes en un mercado laboral dual, en el que alrededor del 60% de la población ocupada no contribuye a la seguridad social debido a su situación laboral de informalidad. Estos niveles tan elevados de informalidad implican también un reto considerable para ampliar la cobertura de seguridad social de toda la población, especialmente, en el contexto de la crisis económica y la pandemia. Además de que la población que vive en situación de pobreza y padece desigualdad de oportunidades fue la más afectada por esta carencia.

109

PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema de ahorro para el retiro por vejez en México enfrenta problemas de cobertura, de sostenibilidad económica, de inequidad y fragmentación. Estos problemas se presentan en un contexto de envejecimiento acelerado de la población mexicana, lo cual obliga a su pronta y apropiada solución. De acuerdo con el estudio AMAFORE y CONAPO (2018), en América Latina, durante la década de los años cincuenta, el grupo poblacional de 60 años y más abarcaba al 5.7% de la población; en 2015, al 11.2%; y se espera que para el 2040 ascienda a 21%. El grupo etario menor de 15 años registra una tendencia inversa, pues en 1950 concentraba al 40% de la población; en 2015 bajó a 26% y para el 2040 se pronostica será un 18%. Lo anterior significa que el número de personas en edad de trabajar cada vez es menor, y mayor el de personas retiradas. Además, la esperanza de vida aumentará, pues, de acuerdo con el CONAPO, para el 2050 las mujeres tendrán un promedio de vida de 86 años y los hombres de 82.

Respecto al asunto de la cobertura, históricamente las pensiones han estado ligadas al empleo formal. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2018 solo el 43% de la población económicamente activa estaba cubierta por salud y pensiones, y de estas solo el 52% lograrán obtener una pensión (Azua *et al.*, 2019, p. 19). En 2019, aproximadamente, el 26% de los adultos mayores no tenían pensión contributiva ni asistencial para el retiro. De las mujeres solo 2 de cada 10 contaban con pensión y en el caso de los hombres la relación era 4 de cada 10.

Este problema de cobertura afecta particularmente a las mujeres, debido a que su trayectoria laboral se desarrolla principalmente en la informalidad, esto por la desigualdad de oportunidades educativas, por la carga que en general tienen de cuidados a menores de edad, personas enfermas, con discapacidad y adultas mayores, lo cual afecta su formación de capacidades para obtener buenos empleos o emprender exitosamente. La cobertura pensionaria en gran medida se solucionó a principios de la presente administración con la universalización del programa Pensión para Adultos Mayores, actualmente, Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, dirigido a la población de más de 65 años, que dio inició bajo este esquema el 1 de enero de 2019.

110

En lo que respecta a la sostenibilidad del sistema, Villareal y Macías (2020, p. 13) afirman que distintos estudios actuariales han colocado el pasivo laboral en un monto que oscila entre 66% y 120% del PIB en 2020. Lo anterior significaría que el total de la producción del país estaría destinado al pago de pensiones si tuviéramos que pagarlo en una sola exhibición. Seguramente ha incrementado de entonces a la fecha con las reformas que se han hecho en el sexenio para ampliar la cobertura y monto de las pensiones. Además, el estudio de Villareal y Macías no considera los sistemas de pensiones a nivel estatal y municipal, ni los de las universidades públicas en las entidades federativas que se encuentran con cargo a los recursos públicos subnacionales y bajo el esquema de reparto por beneficios definidos. Normalmente, para el pago de estas obligaciones, al igual que ocurre a nivel federal, los gobiernos locales usan recursos que están destinados a la formación de capital físico y humano, con el impacto negativo que esto tiene en el crecimiento incluyente con movilidad social.

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) estima que el pago de las pensiones en 2017 equivalía al 3.7% del PIB, en el 2020 a 4.7%, para 2023 será de 6.0%, y para 2024 alrededor del 6.5% del PIB (Villarreal, 2021). Estas cifras nos permiten dimensionar el costo que representa el pago de las pensiones para el Estado mexicano. Con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación (SHCP, 2022), se puede corroborar que este rubro crece, en términos reales, alrededor del 7.8% anual. Como referente, se estima que el país gasta en salud 2.5% del PIB, en educación 3.2% y en infraestructura 2.9% (CIEP, 2022). Para pagar pensiones, la federación ha disminuido, desde el sexenio pasado, los recursos a la inversión en capital humano y físico en perjuicio del desarrollo, lo que significa una gran injusticia intergeneracional.

Adicionalmente, deben tenerse en cuenta los costos en los que incurre el Estado al tener un sistema de pensiones fragmentado: subsistemas de CD, de BD y asistenciales, cuyos requisitos de acceso y beneficios son muy diversos. La Auditoría Superior de la Federación señala que en el 2012 existían 105 planes de pensiones en el sector público federal (incluyendo organismos autónomos), de los cuales solo 16 eran de CD. A estos hay que agregar los 32 planes de los funcionarios públicos de las respectivas entidades federativas, los cuales son, en su mayoría, complementarios a los del IMSS y del ISSSTE (ASF, 2014, pp. 89-91). Aquí es importante señalar que no se cuenta con un inventario de todos los planes de pensiones, en particular, subnacionales y de universidades estatales, donde además se transparente el origen de sus obligaciones (ley, contrato, decreto, entre otros), su nivel de fondeo y la forma en que están invertidos los recursos con los que se dispone.

111

Existe un riesgo de que la mayoría de estos planes —de los que en su mayoría se conoce poco de cómo están administrados— no cuenten con fondos suficientes para hacer frente al pasivo laboral. Esto trae como resultado que una cantidad incremental de recursos públicos se utilice para el pago de pensiones. Al mismo tiempo, representa un riesgo de cambio generacional, es decir, una desventaja que esta generación hereda a la siguiente (Altamirano *et al.*, 2020, p. 14).

En relación con el problema de inequidad, existe una gran desigualdad entre el monto de las pensiones de los beneficiarios del sistema de BD y los de CD, pero también entre los diferentes tipos de pensionados de BD. Por ejemplo, el pago de las pensiones de BD —trabajadores del Pemex, IMSS, CFE, ISSSTE, LyFC, Ferronales (ambas en liquidación) y otras paraestatales, así como los de la llamada generación de transición— representan en promedio varias veces más el monto de lo que se paga por una de CD, que, además, es esencialmente autofinanciable.² Esto implica un peso fuerte para las finanzas públicas, ya que la gran mayoría de los jubilados de estas entidades no aportaron lo suficiente para su pensión y, en muchos casos, se retiran antes de los 60 años, con pensiones que superan por mucho lo aportado, equivalentes hasta al 100% de su salario.

Por lo que toca a la tasa de reemplazo, para aquellos que se pensionen a través de su AFORE, y de acuerdo con un estudio sobre México de la OCDE (2015, p. 5), los trabajadores que tengan una tasa de

2 En caso de que se alcancen las semanas de cotización para gozar de una pensión, pero no se acumule el ahorro suficiente para el pago de una pensión mínima garantizada (PMG), el diferencial entre el monto ahorrado y la PMG será cubierto con recursos públicos.

contribución de 6.5%, en el mejor de los casos, puede llegar a una tasa de reemplazo de apenas el 26% del último sueldo para el trabajador promedio de ese entonces. Sin embargo, con la entrada en vigor de la reforma de 2021 que entre otros aspectos subió incrementalmente —en un plazo de 7 años contados a partir de este 2023, y con cargo al patrón— el monto de las aportaciones obligatorias de 6.5% a 15% del salario base de cotización, y que estableció un tope máximo a las comisiones de 0.57% del saldo administrado, se estima que se incrementarán considerablemente las tasas de reemplazo. Según cálculos del Banco de México, las tasas de reemplazo para un trabajador con salario promedio, que previamente era del 25% del salario base de cotización, alcanzarán hasta 62% del salario base de cotización a partir de esta reforma.

En ese mismo estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se señala que, para cumplir el objetivo de recibir una pensión digna durante 15 años, que corresponda al 50% del último ingreso, el trabajador deberá aportar entre el 13% y el 18% de su ingreso durante aproximadamente 40 años.

Un problema que preocupa especialmente al CEEY en materia pensionaria es el de la cobertura limitada que tiene la población vulnerable, conformada por las mujeres y la población rural. Este problema refleja una serie de brechas en el acceso a servicios de ahorro de largo plazo y de pensiones en estos segmentos ligadas, en gran medida, a su participación en el mercado laboral. Un estudio reciente de Del Ángel *et al.* (2020) muestra que en México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (CNBV e INEGI, 2018), el 39.5% de las personas adultas reportaron estar registradas en una AFORE, mientras que 55.6% declararon no estar registradas y 4.8% no sabe si está registrado. Este estudio revela una marcada disparidad entre hombres y mujeres, ya que 3 de cada 10 mujeres poseen una cuenta de ahorro para el retiro, mientras que la mitad de los hombres posee una cuenta de este tipo.

Por lo que toca a la brecha urbano-rural, de acuerdo con el mismo estudio, vemos que el porcentaje de personas que tiene AFORE en las zonas urbanas es de 47.4%; en contraste, en las zonas rurales apenas alcanza un 24.8%. Por rango de edad, los mexicanos entre 30 y 39 años son quienes están registrados en mayor proporción (52.7%) en una AFORE. Según la posición en el hogar, el 50% de los jefes de hogar declaró estar registrado en una AFORE comparado con 32.4% para los demás miembros. Dado que la cobertura depende principalmente de

un factor estructural: el empleo formal, los esquemas de ahorro previsional voluntario y los seguros individuales de pensión privados son alternativas concretas para dotar de pensión a aquellos trabajadores no cubiertos por los esquemas más amplios (pilares uno y dos), o para mejorar la pensión de aquellos que sí forman parte de alguno de estos. Por otra parte, la incorporación de segmentos de la población que están aún fuera del sistema, en particular mujeres y población vulnerable, requiere innovación en los servicios y productos, o sea, productos que se adecúen a sus necesidades y que sean asequibles. La complejidad del problema no puede atenderse con estrategias de *one-size-fits-all* (talla única para todos) (Zamarripa, Del Ángel y Sánchez, 2022). Mucho menos puede resolverse con programas asistenciales, cuyo alcance es limitado y el costo fiscal es oneroso.

113

Con el objetivo de contribuir a la inclusión financiera de la población tradicionalmente excluida, nuevas investigaciones sugieren estrategias conductuales para el diseño de intervenciones que incidan sobre las capacidades, hábitos y conductas de las personas. En este sentido, son importantes la asesoría (*coaching*), la realización de actividades conducentes a la planificación financiera, el aprovechamiento de los momentos determinantes en los que las personas toman decisiones financieras o adquieren un producto financiero (los cuales se conocen como *teachable moments*), el diseño de productos con requisitos que incluyan un compromiso (productos de ahorro con restricciones de liquidez), las opciones «por defecto» (por ejemplo, inscripción automática a planes de ahorro), así como simplificar la variedad de opciones. En general, la innovación será necesaria para promover el ahorro pensionario entre la población no cubierta.

CAMBIOS AL SISTEMA DE PENSIONES EN LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN

En este sexenio se han hecho varios cambios en materia pensionaria. Por lo que toca a las pensiones del componente asistencial (pilar cero), relativas al programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, el 1 de enero de 2019 se universalizó la pensión para adultos mayores y se incrementó su monto de \$580 a cerca de \$1,300 pesos al mes, mismo que se sigue actualizando discrecionalmente.

El pilar dos (componente de las contribuciones definidas) también ha experimentado modificaciones importantes, con la intención de aumentar la tasa de reemplazo de las pensiones y ampliar la cober-

tura. Entre ellas, tuvo lugar una reforma normativa que establece el aumento —incrementalmente en un plazo de 8 años, a partir de 2023 y con cargo al patrón— del monto de las aportaciones obligatorias de 6.5% a 15% del salario base de cotización. Adicionalmente, reducir desde el primer momento de 2023 las semanas de cotización de 1,250 a 750, para después ir las aumentando paulatinamente en el lapso de 8 años a 1,000 semanas de cotización, y mantener la edad de retiro por cesantía en 60 años con el objetivo de gozar de una pensión mínima garantizada de alrededor de \$5,836.52 pesos mensuales. Por otro lado, se focalizó la cuota social aportada por el gobierno para concentrarse en su totalidad en los sueldos que van de un salario mínimo hasta cuatro UMA.³ En dicho rango la aportación gubernamental será tal que al sumarse con la aportación patronal alcance, para 2030, 13.875% del salario base de cotización (SBC). Para los SBC de un salario mínimo hasta cuatro UMA la aportación gubernamental será de 8.724% y disminuirá gradualmente hasta llegar a 1.798%, mientras que la aportación del trabajador continuará sin cambio permaneciendo en 1.125% del SBC (DOF, 2020).

Otro cambio que esta administración realizó para aumentar el monto de la pensión para el retiro fue reducir el valor de las comisiones que pueden cobrar las AFORE. A partir de 2022, conforme a la normatividad aprobada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), en implementación del artículo 37 de la Ley del SAR, la comisión que cobran las AFORE tiene un tope máximo de 0.57% del saldo administrado. La misma, de acuerdo con dicha normativa, «resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile». Se establecerá de conformidad con políticas y criterios emitidos al respecto por la Junta de Gobierno de la CONSAR y se irán ajustando a la baja en la medida que esos países tengan ajustes a la baja. Finalmente, en esta misma dirección, se inscribe la decisión de eliminar a los promotores de pensión, lo que permitió optimizar costos.

Estos cambios aumentarán el monto de las pensiones, ampliarán la cobertura y mejorarán la tasa de reemplazo. No obstante, al no venir acompañados de una reforma fiscal, pudieran agudizar los problemas de sostenibilidad de los pilares cero y uno (componente asistencial y

3 Unidad de Medida y Actualización es la unidad de cuenta que se utiliza en México como índice de referencia, medida o base económica en pesos para determinar la cuantía de pago de obligaciones, créditos INFONAVIT, multas, impuestos y deducciones personales.

componente contributivo de beneficios definidos, respectivamente). Para el caso de las reformas al pilar dos, una de las hipótesis es que pudieran impactar negativamente a la movilidad social al aumentar al patrón el costo de contratar empleados inscritos al IMSS. El aumento en la aportación obligatoria de 6.5% a 15% se hizo con cargo exclusivamente a las aportaciones patronales. Con esta medida podría estarse incentivando la precarización e informalidad del empleo, en perjuicio de la generación de empleos formales que representan una política generadora de mayor bienestar socioeconómico y movilidad social. Sin embargo, la gradualidad de 8 años en su implementación pudiera mitigar su impacto.

115

Respecto a la repercusión de estos cambios en las comisiones, se observa que la eliminación de la aportación del Estado de 0.225% del SBC, para todos los cotizantes del IMSS y el que esta se concentre ahora en los trabajadores con SBC de hasta 4 UMA, impactará positivamente a las finanzas públicas. Dicho impacto también será positivo en lo inmediato, dado que el gobierno federal recuperará los recursos acumulados en las cuentas individuales de quienes decidan pensionarse bajo la ley del 73. En el entendido de que en el tiempo se erogará una cantidad mucho mayor de recursos públicos para pagar las pensiones de reparto y de BD para los jubilados bajo dicha ley, incluida la PMG.

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

En relación con la reforma de pensiones de 2020, se destacó que fue una muy buena noticia, ya que refrendó la continuidad del sistema de pensiones de cuentas individuales (AFORES) que, al principio del sexenio, algunas voces prominentes del gobierno entrante proponían estatizar. En esta misma línea argumentativa, un participante del grupo de expertos declaró que existía la intención de llevarse el ahorro para el retiro acumulado en las AFORES al Banco del Bienestar, pero que los trabajadores se revelaron en redes sociales. En ese contexto, señaló, que la disposición de la industria para favorecer la reducción de las comisiones mandó una buena señal de autocontención al gobierno, todo lo cual sumó para que esta administración tomara la decisión de no expropiar el ahorro para el retiro de los trabajadores.

Otro de los concurrentes también destacó que un gran logro de dicha reforma fue el aumentar el monto de la pensión. Anteriormente-

te, se comentó, era muy baja la tasa de reemplazo estimada para las pensiones por CD y altas las expectativas de los trabajadores en cuanto al monto de la pensión. Esto podría haber afectado el ánimo de los trabajadores hacia el SAR a medida que se jubilaran y conocieran la cantidad de pensión que les correspondería según su ahorro acumulado. Al respecto, otro de los participantes manifestó que una premisa para que la pensión sea mayor es que la gente ahorre más durante su vida laboral.

116

También se destacó que la reforma fue positiva desde el punto de vista de las finanzas públicas. Debido a que el incremento de las contribuciones fue asumido por el empresariado, se liberaron recursos sustanciales del presupuesto público, que de otra manera se hubieran tenido que destinar al pago de pensiones. Además, se comentó que el costo fiscal de esta reforma en valor presente neto es positivo, porque los incrementos de las contribuciones del sector privado son tanto para la generación AFORE como para la generación 73. Entonces, el costo fiscal que el gobierno había planeado para la generación 73 está disminuyendo, porque en lugar de recibir 6.5% de cuotas de esos trabajadores van a recibir 15% en el tiempo. En ese sentido, se destacó que, al no tener implicaciones fiscales en el empleo, parece que tampoco tendrá efectos adversos en la movilidad social, ya que no se desviarán recursos públicos destinados a la salud, educación o infraestructura para financiar las pensiones. Esto se traduce, en principio, en que no habrá afectaciones negativas en el bienestar socioeconómico de los trabajadores al no fomentar el empleo informal o incrementar el desempleo.

En cuanto al impacto de la reforma pensionaria en el mercado laboral, se observaron divergencias de opinión entre los participantes. Hubo quien resaltó que no se debe esperar un mejoramiento del mercado laboral formal mediante cambios en el sistema pensionario. En ese sentido, se exhortó a separar la discusión de la problemática de pensiones de la del mercado laboral. Otros participantes señalaron que con las modificaciones al sistema pensionario no se espera que haya secuelas considerables en el mercado laboral, al ser gradual la implementación de dichas medidas: un plazo de 8 años (2023 a 2031) con dos de gracia, contados a partir de la publicación de la reforma, lo cual permitirá a las empresas planificar los incrementos y mitigar su efecto.

Contrario a la opinión anterior, hubo algunos participantes que destacaron que la reforma pudiera desincentivar las contrataciones

en el mercado formal, dado el aumento considerable que se dio de las contribuciones obligatorias con cargo exclusivo al patrón. Esto podría afectar negativamente el bienestar socioeconómico de los trabajadores. A manera de evidencia de este punto, se manifestó que una empresa se amparó contra la reforma por considerar desproporcionado el aumento a las contribuciones de los patrones en el régimen de pensiones por edad avanzada y vejez.

También hubo críticas en cuanto al tope de comisiones establecido en la reforma hecha al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Se comentó que este tope puede desincentivar la inversión de las AFORE para la expansión de cobertura y calidad de los servicios. También se mencionó que la normativa está fuera de lugar al establecer el tope de las comisiones con el promedio de las que se cobran en Chile, Colombia y Estados Unidos. Esto, se dijo, porque de estos países solo en Chile existe exclusivamente un sistema de contribución definida; en Colombia no es el único sistema y en Estados Unidos no existe siquiera uno de contribuciones definidas.

Otro aspecto que también se comentó en torno a la reducción abrupta de las comisiones es su posible impacto en la competencia del mercado de ahorro para el retiro, esto en perjuicio de los ahorradores. Podría darse que algunos actores salgan del mismo por no encontrarlo suficientemente redituable, más aún, porque el tope a las comisiones se estableció sin considerar la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Otro de los panelistas refutó ante este argumento que, en el tiempo (5 a 6 años), esta reducción de comisiones era necesaria y tuvo que darse de forma unilateral, porque de otra manera no se hubiera logrado. Y, agregó, se deberá compensar a los trabajadores con los rendimientos de un mayor saldo acumulado en su AFORE, y por eficiencias. También comentó que las comisiones deberían estar relacionadas con los rendimientos y no con el flujo. Destacó que, debido a la reducción de las comisiones, hoy en día las AFORE están trabajando en generar eficiencias tecnológicas (digitalización) para compensar la disminución de la comisión. Tampoco se espera que salgan del mercado las AFORE que atienden a la base de la pirámide —como es el caso de Coppel— pues forman parte de un grupo financiero sólido. Quizás, señaló el mismo participante, pudiera ser el caso de Invercap, en los próximos 5 años, ya que no pertenece a ningún grupo financiero. Además, destacó que después de un año de la disminución de las comisiones no se vislumbran riesgos de salidas de AFORES del mercado y de consolidación del número de competido-

res en la industria. Aclaró que en el caso de AFORE Banamex, su salida del mercado se debe a una decisión global de Citigroup, que por estrategia de negocios, está enajenando en todo el orbe sus negocios de banca de consumo.

Por otra parte, uno de los panelistas llamó la atención sobre el problema que representa el número elevado de retiros de ahorro, sobre todo en 2020 por la pérdida de empleo ocasionada en gran medida por la pandemia, y su impacto en el monto de la pensión. La gente, se comentó, está utilizando su AFORE como seguro de desempleo, lo cual afecta la acumulación de ahorro y la capacidad para poder comprar, posteriormente, un seguro de renta vitalicia. También podría resultar en un incremento del monto de recursos que el Estado tendrá que sufragar para cubrir las pensiones de quienes se jubilen por la ley del 73. Al efecto, se hizo un análisis comparativo con Chile y Perú, que al igual que México también carecen de seguro de desempleo y donde durante la pandemia, de igual forma, los trabajadores usaron parte considerable de los recursos acumulados en sus cuentas de ahorro para el retiro como seguro de desempleo. En Chile los retiros alcanzaron la cifra de 50 billones de dólares y, en consecuencia, hay millones de cuentas sin dinero.

118

En el caso de México, en virtud de que los retiros están restringidos al 11.5% del monto ahorrado, a que pueden realizarse solo cada cinco años y a que se han tenido rendimientos con tasas nominales anuales de alrededor de 11.5% y reales del 5%, se señaló, nunca habrá cuentas con saldo de ahorro negativo. En adición a esto, hay que destacar que aún en el caso extremo de que algún trabajador retirase el monto total posible de 11.5% cada cinco años, los incentivos del sistema se encuentran bien alineados para no descapitalizar las cuentas. Y es que, destacó el panelista, cuando el trabajador retira recursos por desempleo se disminuyen las semanas de cotización, pero en cuanto lo regresa, se le restituyen dichas semanas.

En relación con los retiros en las AFORE como seguro de desempleo a raíz de la pandemia, se destacó que esto ha tenido un aspecto positivo, que consiste en que los trabajadores desarrollaron un sentido de pertenencia con la AFORE, lo cual ha resultado benéfico para la gente, ya que ahora sabe que puede sacar dinero de su cuenta individual por desempleo. Siguiendo este argumento, se hizo un llamado a la necesidad apremiante de crear un seguro de desempleo para evitar los retiros anticipados, esto porque afectan la tasa de reemplazo de los trabajadores.

Respecto al impacto que tuvo la pandemia, uno de los participantes resaltó que afectó más a las mujeres, ante la carencia en el país de un Sistema Nacional de Cuidados. Ellas tuvieron que hacerse cargo de los hijos, personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores. En nuestra sociedad, injustamente, se considera que el cuidado de los dependientes corresponde a las mujeres. Todo esto afecta su vida laboral y, por ende, su capacidad de generar ahorro para el retiro.

En lo que toca a la reforma, otro de los asistentes señaló que, si bien es positiva, no modificó nada en cuanto a las pensiones asistenciales, por lo que tendrá un impacto marginal en las pensiones de beneficios definidos. Se resaltó que esto conllevará un perjuicio fiscal considerable e irreversible, debido a que el aumento de la cobertura y el monto que se otorga a un número creciente de adultos mayores ejercerá una presión fiscal cada vez más severa.

En cuanto al pasivo pensionario, el mismo participante advirtió que se conforma no solo con el correspondiente a la deuda contingente de CFE, Pemex, trabajadores del IMSS y del ISSSTE, sino que también se debe contabilizar el relativo al de la generación de transición, y aquel que corresponde a las obligaciones de pago que la federación tiene con aquellos trabajadores que cotizan suficientes semanas para jubilarse, pero no alcanzan una PMG con su ahorro. Enfatizó, además, que la pensión garantizada opera consumiendo primero los ahorros acumulados en la cuenta individual y una vez agotados los mismos, el pago restante lo solventa el Estado. Por ello, debe contabilizarse dentro del pasivo fiscal el costo de seguir pagando dicha deuda.

También llamó a no olvidar que la deuda contingente de alrededor de 120% del PIB, calculada en 2015 por el actuario Aguirre (2015), no abarca el pasivo que se genera por las obligaciones pensionarias en estados, municipios y universidades. Resulta importante tomarlo en consideración, porque existe el riesgo de que, ante presiones políticas futuras, este pasivo sea asumido por la federación. Al respecto, se destacó que no se tiene un inventario de todos los esquemas de pensiones públicos, ni de su pasivo actuarial, por lo que es urgente levantar un inventario y realizar los correspondientes estudios actuariales para determinar el monto de la deuda. Hubo consenso en la mesa sobre dicha necesidad.

Otro discursante comentó que, en ausencia de una reforma fiscal, el pago de pensiones se ha solventado, desde el sexenio de Peña Nieto y hasta la fecha, con recortes presupuestales a los rubros de salud, educación e infraestructura. Esto, comentó, perjudica al crecimien-

to incluyente con fomento a la movilidad social, pues se descuida la formación humana. Por lo tanto, resulta fundamental considerar los planteamientos de la OCDE, cuyo fin es detener la bola de nieve que significa el pasivo laboral. Ellos proponen reconocer el pasivo laboral generado por los derechos de los trabajadores de beneficios definidos, incluidos los de la generación de transición, y que empiecen a cotizar por el sistema de contribuciones definidas.

120 Otro de los discursantes alertó también sobre el problema que puede presentarse con las aportaciones voluntarias en caso de que el trabajador no esté inscrito al IMSS en el régimen de aportaciones voluntarias, sea en modalidad 34 o 40. De ser este el caso, llegado el momento de la jubilación, el IMSS no va a poder contabilizarle al trabajador ese tiempo que aportó voluntariamente. Entonces, se le va a emitir una negativa de pensión por no alcanzar las 750 semanas mínimas requeridas por ley para pensionarse por vejez y le van a devolver al trabajador, en una sola exhibición, todo su ahorro acumulado. La experiencia muestra que lo más probable es que el trabajador lo gaste de inmediato en cuestiones diversas a su jubilación.

En ese mismo sentido, otro de los participantes destacó la presión a las finanzas públicas que ejerce la mayor esperanza de vida. Entonces, uno de los discursantes señaló que la edad de jubilación debería responder a dicha expectativa y se criticó el hecho de que el presidente mueva discrecionalmente la edad para recibir la pensión universal de 65 a 68 años, como lo hizo a principios de 2019, para luego regresarla a los 65 sin mayor explicación. Además, uno de los panelistas señaló que la edad de jubilación debe adaptarse a la dinámica del mercado laboral, ya que actualmente está expulsando a los trabajadores a partir de los 60 años. Cabe añadir que, durante este sexenio, la esperanza de vida al nacer ha disminuido 4 años.

También, desde la perspectiva de la movilidad social, el diseño del cambio institucional pensionario de 2020, que estableció la aplicación de la cuota social, benefició a la mayoría de los empleados de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), pues la cuota se concentró en los trabajadores con ingresos de menor cuantía: aquellos que tienen un sueldo equivalente de hasta 5 salarios mínimos. De esta manera, el dinero del gobierno realmente ayuda a disminuir la carga que van a tener las empresas pequeñas y medianas, que son quienes generan alrededor del 80% del empleo del país y quienes tienen contratados, aproximadamente, al 80% de sus trabajadores dentro de ese rango salarial.

Por otro lado, una de las participantes destacó la injusticia que representa el que a las mujeres les reduzcan semanas de cotización cuando salen del mercado laboral por incapacidad de maternidad o por el cuidado a dependientes. Además, comentó, habría que sumar la discriminación salarial que acarrea a las mujeres al percibir menores salarios que los hombres. Tal injusticia se agrava por no contar con un Sistema Nacional de Cuidados que facilite la participación de las mujeres en el mercado laboral formal y que posibilite la transferencia de responsabilidad del cuidado de los dependientes del hogar, que suele recaer en las mujeres debido a razones culturales. Al respecto propuso reintegrar a las mujeres las semanas de cotización que pierden cuando salen del mercado laboral. En torno a esta situación de desigualdad de género, uno de los discursantes llamó la atención sobre la importancia de documentar la brecha que existe en cuanto a la tasa de reemplazo de las mujeres y la de los hombres en cada uno de los esquemas de pensión. Otro participante añadió que, dada la mayor expectativa de vida de las mujeres, aun cotizando el mismo sueldo, ellas van a recibir una pensión menor que la de los hombres, porque su esperanza de vida es mayor, situación que representa un reto a resolver y tópico de posteriores investigaciones.

121

Siguiendo la temática sobre desigualdades en el sistema de pensiones, uno de los participantes destacó que se originan, en gran medida, a partir de la fragmentación del sistema mismo, pues hay diferentes esquemas pensionarios en estados, municipios y universidades. Por ejemplo, la modalidad 40 es quizás una de las fuentes más grandes de desigualdad y una injusticia intergeneracional. En esta modalidad, los trabajadores que comenzaron a cotizar bajo la ley del 73 y fueron dados de baja como empleados, pueden seguir haciendo aportaciones voluntarias al IMSS para sumar más semanas cotizadas. Así pueden mejorar el promedio salarial de los últimos 5 años y mejorar el monto de su jubilación. De este tipo de beneficios, no goza la generación 97. En ese sentido, llamó a establecer en la ley la prohibición de que la federación rescate las finanzas subnacionales por deudas pensionarias.

En materia de salarios, uno de los participantes celebró la decisión que se tomó en enero de 2016 en torno a eliminar de diferentes normativas la referencia al salario mínimo como unidad de cuenta y sustituirla por la UMA. Con esto se dio un gran paso para que el salario mínimo pueda incrementarse gradualmente en este sexenio sin tener impactos inflacionarios considerables, como ocurría anteriormen-

te. Dicho lo anterior, expresó su inquietud acerca de los márgenes que existen para seguir incrementando los salarios sin tener impactos inflacionarios, debido al efecto faro que existe en la economía en relación con los aumentos salariales. Aunado a lo anterior, dichos aumentos salariales, señaló otro de los asistentes, pueden repercutir en el monto de la cuota social que aporta el gobierno y con esto en la acumulación de ahorro para el retiro, si los salarios crecen de tal manera que los trabajadores salgan del rango establecido.

122 Por lo que toca a la etapa de desacumulación a cargo de las AFORE y de las aseguradoras, una de las participantes destacó la forma en que ha afectado al desarrollo del mercado de seguros de invalidez y vida los cambios constantes de las reglas del juego. El que se haya cambiado la ley para permitirle al trabajador escoger entre jubilarse por la ley del 73 o la ley 97 hizo que las personas empezaran a optar por la ley del 73. Eso desbalanceó todas las proyecciones y cálculos de las aseguradoras, pues se perdió masa crítica para que les fuera redituable participar en ese mercado de pensiones. Ese cambio de reglas afectó la estructura organizacional del mismo. Aquí también se señaló la importancia de impulsar la educación financiera en materia de seguros para que la gente tome conciencia de la importancia de protegerse contra diversos riesgos, cuya actualización implicaría una movilidad social descendente. Esto ayudaría a fomentar la expansión de los seguros en beneficio de los asegurados, sus beneficiarios y de la economía en general.

Se alertó sobre el problema que pudiera enfrentar el SAR por la falsa expectativa de los trabajadores sobre el monto de su pensión para el retiro. Un participante destacó la necesidad de revisar con mayor detenimiento la regulación relativa a la etapa de desacumulación pues, cuando se creó el SAR, dado el largo tiempo que faltaba para el retiro de los primeros trabajadores bajo la ley del 97, no se puso suficiente atención a la parte de desacumulación. Ahora que ya están empezando a retirarse los primeros trabajadores, resulta fundamental pensar y diseñar las reformas que se deben hacer al sistema para esta etapa. Resaltó que la premisa, bajo el esquema de contribuciones definidas, para mejorar la pensión, es que la gente ahorre más durante su vida laboral; de ahí la importancia del ahorro voluntario.

En este tenor, otro participante argumentó que se debe, en gran medida, a que en México no tenemos realmente un esquema de pensiones, sino uno de ahorro para el retiro. Comentó que, en uno de pensiones por contribuciones definidas, se determina el ahorro y la

forma en que se va a invertir para alcanzar un objetivo de tasa de reemplazo. En México no está claro cuál es el monto constitutivo que tiene que acumular una persona en su cuenta individual de ahorro para alcanzar la pensión objetivo. A manera de ejemplo, citó el caso de Chile, en donde a pesar de que los trabajadores han estado aportando el 11% de su salario durante 30 años, les resulta insuficiente. Para evitar el mismo panorama, es necesario averiguar cuánto es requerido que el trabajador aporte para llegar a cierto monto de pensión objetivo.

Otro participante comentó que, para establecer el monto de la pensión requerida para sobrevivir, es importante considerar el riesgo de supervivencia y el de la tasa de interés. En el caso de los seguros de renta vitalicia, muchas veces al trabajador no le alcanza el monto ahorrado para cubrir dicha pensión. Además, resulta difícil para las aseguradoras manejar dicho riesgo de supervivencia en épocas como la actual, donde la esperanza de vida de la población en general se ha visto afectada por el COVID-19.

También se comentó que la AFORE, forzosamente, tiene que vender o deshacerse de instrumentos al momento de transferir los recursos a la aseguradora. Al respecto, habría que explorar la posibilidad de transferir ciertos papeles de la AFORE a la aseguradora sin tener que venderlos para no perder el rendimiento de las tasas al momento de hacerlos líquidos. Sobre el particular, otro asistente replicó que la transferencia de papeles a la aseguradora es de utilidad limitada, en cuanto a que el régimen de inversión aplicable por la AFORE a los títulos valor que se transferiría es de renta fija.

En cuanto a la tasa de interés, se comentó que, si bien han incrementado recientemente, se ubicaron en niveles muy bajos desde hace algún tiempo, lo cual ha afectado el monto del ahorro acumulado. También es un hecho que el ahorro se vio mermado porque el gobierno alentó a la gente a utilizar su AFORE como seguro de desempleo durante la pandemia. Todo esto se desarrolla en un contexto donde el acumular ahorro suficiente para el retiro se dificulta debido al alto nivel de porosidad en el mercado laboral, ya que los trabajadores transitan del sector formal al informal, y viceversa. En consecuencia, a las personas les resulta más difícil conseguir empleo después de los 60 años, aunado a que la población jubilada vive más. Ante esta situación, los asistentes compartieron una preocupación conjunta acerca de las perspectivas de los trabajadores para garantizar una vejez digna.

Por otra parte, uno de los discursantes destacó las diferencias existentes entre las AFORE y las aseguradoras. Por el lado de los incentivos, la AFORE busca maximizar los rendimientos en aras de incrementar el ahorro del trabajador, mientras que las minusvalías y eventuales pérdidas recaen en el propio trabajador. En el caso de las aseguradoras, la materialización del riesgo afecta al inversionista, a los dueños de la empresa, que tienen que inyectar capital, pues por mandato normativo se les hace requerimiento de capital. En el caso de las AFORE, las malas decisiones no afectan a sus accionistas ni a sus administradores, sino a los trabajadores. Esto genera un problema de agencia, por esa desalineación de incentivos. Al respecto, hizo un llamado a que se establezca un suelo más parejo en materia de inversiones entre las AFORE y las aseguradoras. También, para explorar la forma de alinear los incentivos de los accionistas de las AFORE con los del trabajador. Esto para que los primeros compartan las consecuencias de las pérdidas o ganancias que tenga el trabajador en relación con la pensión objetivo que se establezca. En cuanto al riesgo de longevidad, uno de los participantes comentó que es una falla de mercado que requiere la intervención del Estado. Por tal motivo, sugirió que las aseguradoras deberían asumirlo hasta cierta edad (por ejemplo, los 80 años). Después de esa edad, debiera intervenir el Estado con una pensión universal que se pague con recursos públicos o buscar que de alguna manera se redistribuya dicho riesgo.

Por otra parte, considerando la dificultad para acumular ahorro suficiente para el retiro y para cumplir con los requisitos necesarios para jubilarse, uno de los asistentes comentó la importancia de tener mayor flexibilidad para ofrecer otro tipo de pensiones en adición a las actuales. No solo pensiones que crezcan con la inflación, sino también pensiones que tengan un componente básico, como pudiera ser una pensión mínima garantizada, y por encima de esta una pensión variable, que vaya en función de la inversión que pueda realizar la propia aseguradora. Todo ello ligado al manejo que hace la AFORE del ahorro acumulado. Hubo coincidencia entre los participantes sobre la necesidad de crear productos de inversión más innovadores, que sean atractivos para el trabajador, con el fin de fomentar el ahorro. Estos productos pudieran venir de la industria *fintech*. En ese sentido, se comentó la importancia de flexibilizar el régimen de inversión. Respecto a dicha propuesta, uno de los asistentes comentó que, a falta de una reforma fiscal importante, el gobierno difícilmente aceptará cambiar el régimen de inversión para permitir más tenencia de

papeles estructurados, extranjeros, deuda corporativa y de renta variable, pues gran parte de su gasto lo financia a través de colocar en las AFORE el papel gubernamental que emite, con el impacto negativo que esto tiene en la tasa de reemplazo de la pensión de los trabajadores. Por lo mismo, hizo un llamado a que se haga una reforma fiscal que permita al gobierno financiar su desarrollo sin depender tanto del ahorro acumulado por las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORES).

Otro de los expertos destacó la importancia trascendental de fomentar la educación financiera desde la niñez con el propósito de crear conciencia acerca de la relevancia del ahorro y las consecuencias a largo plazo de no hacerlo. Esto aportaría más sustancia a las campañas publicitarias que promueven «ahorrar 10 pesitos en la AFORE». Así mismo, se comentó que todo este esfuerzo sería deseable que fuera parte de un plan transexenal de largo plazo e implementado de manera coordinada por la CONSAM, la CONDUSEF (Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros) y la SEP (Secretaría de Educación Pública).

Para alentar una vejez digna, se resaltó también la importancia de generar un sistema de seguridad social universal, que se financie con impuestos generales y que ayude a resolver el desafío del gasto en salud durante la vejez. Una pensión insuficiente podría ser manejable si va de la mano con un menor gasto en salud y si se dispone de acceso a servicios de salud pública de calidad. Para lograr este objetivo, otro participante indicó que debería establecerse una edad límite después de la cual, si no se ha utilizado el crédito INFONAVIT, se le otorgue al trabajador el derecho de administrar los fondos en su subcuenta de vivienda como parte de su ingreso para jubilación. Al respecto es importante hacer consciente al INFONAVIT de que los recursos que administra son de los trabajadores y no propios. Otro de los asistentes alertó sobre la importancia de promover una mayor propagación de los seguros, incluyendo los dotales, para brindar cobertura a las personas contra riesgos catastróficos de salud; ya que ante estas situaciones existe una mayor probabilidad de una movilidad social descendente, al verse las personas obligadas a solventar dichos eventos utilizando su patrimonio. Esto incluye el riesgo por fallecimiento del proveedor principal del hogar, tal y como sucedió en la pandemia.

Se comentó, además, la importancia de promover el tema de las hipotecas reversibles para aumentar la tasa de reemplazo: la premisa es ser dueño de casa propia para poder obtener préstamos en garan-

tía de la misma. Por lo mismo, hay que fomentar que la gente tenga propiedad sobre su casa en la edad adulta, lo que previene la necesidad de utilizar ahorros o ingresos para cubrir los gastos de alquiler. Otro especialista reaccionó apuntando que ese tema es polémico, ya que significa trasladar al sector financiero un activo que posiblemente los hijos ya esperaban recibir como parte de su herencia. Esto podría debilitar la cohesión social que se espera exista intergeneracionalmente a partir del apoyo de los hijos a los padres. Se agregó que para que un mercado de hipotecas reversibles pueda desarrollarse, es necesario un volumen significativo y una masa crítica que garanticen su funcionabilidad.

126

En cuanto a ser dueño de casa propia en la vejez, la función del INFONAVIT ha sido relevante para resolver la falla de mercado que existe en el acceso a créditos hipotecarios para el segmento de población de bajos ingresos y que trabajan en el sector formal. Al INFONAVIT también se le ha dado una función pensionaria con base en los recursos que no se utilizan para vivienda, conforme a lo establecido en el artículo 40 de la ley del INFONAVIT. Dichos recursos «serán transferidos a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda». En ese sentido, sería importante darle al trabajador la oportunidad de decidir si quiere trasladar sus recursos a la AFORE, en caso de tener resuelta su necesidad de vivienda, sin necesidad de esperar a que se pensione por vejez. Una desventaja de delegar al INFONAVIT la administración de los recursos de la subcuenta de vivienda hasta el momento de la jubilación es que, tal y como señala la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), los rendimientos de esos recursos administrados por el INFONAVIT han sido muy inferiores a los que han obtenido las AFORE, por lo que la tasa de reemplazo del trabajador resulta afectada negativamente. Las AFORE pudieran administrarlos en forma más eficiente que el INFONAVIT y bajo la supervisión de la CONSAR. En este sentido, se propone modificar el artículo 40 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a fin de permitir a los trabajadores —una vez que tengan resuelta su necesidad de vivienda— trasladar su ahorro de la subcuenta de vivienda a la de retiro, esto para fortalecer su pensión por vejez.

En relación con el asunto de la baja penetración de las AFORE entre la población rural, se comentó que, para resolver esta cuestión, mucho ayudaría que las personas se sientan propietarios de su cuenta individual. Al trabajar constantemente como eventuales, pierden co-

nocimiento de dónde tienen aperturada su cuenta de ahorro para el retiro y, muchas veces, los promotores los migran de AFORE, sin recibir sus estados de cuenta. Además, en las zonas rurales no hay sucursales AFORE cercanas, lo que también es un inconveniente.

Uno de los panelistas comentó que existe un problema de fragmentación y coordinación en materia pensionaria. Actualmente, para el trámite de la pensión el trabajador tiene que recurrir a diversos institutos e instancias para su cobro. Por ejemplo, debe ir a la Secretaría de Bienestar para el cobro de la pensión pública del adulto mayor, por un lado; y por el otro, con la AFORE para retirar el ahorro acumulado o con la aseguradora que se determine, en caso de contratar una renta vitalicia y, adicionalmente, con el INFONAVIT para solicitar que el ahorro acumulado en la subcuenta de vivienda que no se haya utilizado se destine a la pensión; además del trámite en el Seguro Social para «Mi pensión», etc. Al respecto se propuso emitir una ley marco de pensiones y la creación de un Instituto Nacional de Pensiones autónomo que permitirá la coordinación de las reformas requeridas en materia de la pensión del bienestar, la pensión básica estatal y la pensión del SAR. También este instituto supervisaría que los diferentes esquemas de pensiones generen las reservas actuariales necesarias para erogarlas y vería que se implementen los cambios requeridos para facilitar el cobro de las pensiones.

Como se ha observado, el sistema de retiro por vejez en México enfrenta desafíos de cobertura, sostenibilidad, inequidad, fragmentación y, en cierta medida, de baja tasa de remplazo en las pensiones de contribución definida, en un contexto de envejecimiento acelerado de la población mexicana. Las reformas que ha implementado la actual administración, si bien han sido positivas para incrementar el monto de las pensiones y ampliar la cobertura, al no venir acompañadas de una reforma fiscal, podrían estar agravando la sostenibilidad del sistema de pensiones y mermando las posibilidades de movilidad social de los mexicanos. Lo anterior sucederá si prevalece el criterio de recortar el gasto en capital humano y físico para pagar las pensiones, lo cual inició en el sexenio anterior y persiste en la actual administración. Asimismo, dichas reformas podrían estar incentivando la precarización e informalidad del empleo, al encarecer el costo del trabajo formal. Por lo tanto, se proponen las siguientes recomendaciones para la mejora del sistema de pensiones en general y del SAR en específico.

La propuesta del CEEY, planteada en *México del 2018: movilidad social para el bienestar*, consiste en establecer, a largo plazo y de la

mano de una reforma fiscal, un sistema de seguridad social universal fondeado con impuestos generales que brinde una pensión mínima de vejez a todos los jubilados, que funcione y se complemente con las AFORE y con los seguros dotales, y que contribuya a disminuir el gasto en salud de los jubilados. Dicha propuesta sigue vigente y se complementa con las siguientes:

128

- Fragmentación e inequidad. Crear una ley marco de pensiones y un instituto de pensiones que ayude a darle institucionalidad y gobernanza a todo el sistema de pensiones, y que permita hacer los ajustes necesarios para su óptimo funcionamiento, así como coordinar la administración de dichos esquemas.
- Sostenibilidad del sistema de pensiones. Garantizar la generación de las reservas actuariales necesarias para cubrir las obligaciones de pago, y frenar el crecimiento descontrolado del pasivo pensionario asistencial y de beneficio definido.
- Conservar y fortalecer el esquema de contribución definida involucrando al trabajador para que aprecie la importancia de su AFORE. Esto contribuirá a convertir al trabajador en un aliado en la defensa de su AFORE; y reducirá la posibilidad de que se concreten futuras expropiaciones del ahorro para el retiro gestionado por las AFORE.
- Elaborar un inventario de todos los esquemas pensionarios y calcular su déficit actuarial con el objetivo de conocer el tamaño real del problema del pasivo pensionario, y tomar las medidas adecuadas para administrarlo mejor que como se administra hoy.
- Calcular el impacto fiscal que tendrán las reformas a la reducción de la edad de jubilación, tanto para pensiones asistenciales como en los esquemas de beneficios definidos; y tomar las medidas tributarias y actuariales necesarias para contar con los recursos correspondientes al pago de pensiones.
- Blindar legalmente el gasto público en educación, salud e infraestructura, a fin de que no se utilicen los recursos de estos rubros para pagar pensiones y evitar así que se afecte el crecimiento incluyente con movilidad social del país.
- Migrar a los trabajadores de las universidades y de los gobiernos municipales, que están aún bajo esquemas pensionarios de beneficios definidos, con cargo al erario, a esquemas de contribuciones definidas. Esto coadyuvará a dar sostenibilidad al sistema y reducirá el costo de oportunidad al pago de pensiones.

- Prohibir, por ley, que la federación rescate las finanzas de los estados y municipios al asumir su pasivo pensionario. Esto obligará a los gobiernos subnacionales a ser responsables de su política fiscal y pensionaria.

Por lo que toca a la problemática de la baja tasa de reemplazo se recomienda:

- Revisar el régimen de inversión de las AFORE para permitirles generar mayor rendimiento en beneficio del trabajador. Esto a través de una mayor tenencia de títulos valor de renta variable y una menor en renta fija gubernamental. Lo anterior fortalecerá el ahorro acumulado del trabajador en su AFORE y, consecuentemente, mejorará su tasa de reemplazo.
- Permitir que las SIEFORES, al momento en que el trabajador adquiere una renta vitalicia, puedan ceder a las aseguradoras sus derechos en los títulos valor que tienen en propiedad en su portafolio de inversión, en vez de que tengan que venderlos para volverlos líquidos, con la pérdida que esto les significa.
- Permitir al trabajador la decisión de trasladar sus recursos a la AFORE, en caso de tener resuelta su necesidad de vivienda antes de que se pensione por vejez. Así, el ahorro acumulado en su AFORE generará un mayor rendimiento que el que obtendría en su subcuenta de vivienda.
- Crear un repositorio de proyectos de infraestructura que pudieran ser financiados con los recursos de las AFORE. Así, el impacto de este ahorro en las AFORE sería de mayor utilidad para el crecimiento y desarrollo del país en beneficio de la movilidad absoluta.
- Establecer, normativamente, el que se considere la recomendación de la COFECE en futuras disminuciones de las comisiones, a fin de evitar cualquier afectación en la estructura organizacional de las AFORE, o generando concentraciones de mercado que pudieran derivar en distorsiones de inversiones o comisiones en perjuicio del trabajador.
- Analizar el impacto que el incremento de comisiones en las AFORE, con cargo exclusivamente al patrón, podría tener en el mercado laboral. Se debe salvaguardar que dichos incrementos no incentiven el aumento del empleo informal o su precarización.
- Promover el ahorro voluntario y alertar a los trabajadores, mediante campañas publicitarias y otros medios eficaces, sobre la

importancia de que estén inscritos en el IMSS en la modalidad 34 o 40 para que sus aportaciones voluntarias se contabilicen para su jubilación.

- Asesorar a los trabajadores en torno al monto de ahorro voluntario que deben realizar para alcanzar con su AFORE una pensión objetivo, o para poder adquirir con una aseguradora un seguro de renta vitalicia suficiente con el ahorro acumulado.
- Incentivar, regulatoriamente, la innovación en la creación de productos pensionarios, así como premiar el buen desempeño de las AFORE, para así motivar a las administradoras a esforzarse más en aras de mejorar la pensión del trabajador.
- Promover que los trabajadores contraten hipotecas reversibles para hacer líquida su propiedad inmobiliaria, y así tengan la posibilidad de incrementar su tasa de remplazo. Esta medida podría implicar riesgos, tales como despojos inmobiliarios. Por lo mismo se sugiere llevar a cabo una amplia investigación y discusión pública para evaluar los pros y contras de esta medida antes de implementarla.
- Crear un seguro de desempleo que reduzca la necesidad de recurrir a los ahorros para el retiro en situaciones de desempleo.
- Determinar las comisiones que cobran las AFORE con base en los rendimientos y no con base en activos administrados, para así alinear los incentivos de los accionistas de la AFORE con los del trabajador.
- Fomentar la educación financiera con el propósito de concientizar a las personas sobre la importancia de incrementar el monto de su ahorro para el retiro desde el inicio de su vida laboral, esto mediante el ahorro voluntario y otras medidas de generación de activos.

Respecto a los problemas de inequidad y de injusticia social que para muchas mujeres se materializa en la relación que existe entre el monto de sus pensiones y su trayectoria en el mercado laboral, se recomienda:

- Crear un Sistema Nacional de Cuidados que coadyuve a que las mujeres no deserten del mercado laboral para cuidar a los dependientes del hogar, y así logren alcanzar las semanas de cotización requeridas para pensionarse con su AFORE.
- Reintegrar a las mujeres las semanas de cotización que pierden

cuando salen del mercado laboral e incentivar, legalmente, que regresen a trabajar para que puedan mejorar su pensión.

- Analizar la manera de resolver el problema de la brecha de género que se profundiza cada vez más, dado el incremento en la esperanza de vida de las mujeres, pues aun cotizando el mismo sueldo que los hombres, ellas tendrán una menor pensión por su mayor longevidad.

Por lo que toca al desafío que representa la mayor expectativa de vida, la menor permanencia de los trabajadores en el mercado laboral, y las realidades de dicho mercado que provocan que muchos trabajadores sean autoempleados:

131

- Actualizar la edad de retiro en forma automática y analizar si debe establecerse con base en la esperanza de vida o con base en la realidad del mercado laboral, que expulsa a los trabajadores usualmente a los 60 años.
- Incluir a los autoempleados al esquema de pensiones de cuentas individuales.

REFERENCIAS

- Aguirre, F. M. (2014). *Pensiones y ¿con qué?* Editorial Fineo.
- Aguirre, F. M. (2015). *Pensiones y ¿ahora qué?* Editorial Fineo.
- Altamirano, M., Campos Vázquez, R., Alba Vega, C., Sobarzo, H., Carrillo, J., Rodas, A., Arenas, A., y Porcel, A. (2020). Hacia un Estado de bienestar para México. El Colegio de México. <https://bienestar.colmex.mx/wp-content/uploads/2020/12/Hacia-un-Estado-de-bienestar-2020.pdf>
- AMAFORE y CONAPO (2018). *Vejez y Pensiones en México*. AMAFORE. <http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/Vejez-pensiones-en-Mexico.pdf>
- Antón-Sarabia, A. y Hernández-Trillo, F. (2017). Reforma de la hacienda pública y de la seguridad social en México. *Documento de Trabajo, 05/2017*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/05-Ant%C3%B3n-Hern%C3%A1ndez-Trillo-2017.pdf>
- ASF. (2014). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, 3974-I. http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/mar/Inf_ASF-20140304.pdf
- Azuara, O. et al. (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. *BID Nota técnica no. IDB-TB1652*. <http://dx.doi.org/10.18235/0001681>
- Banco de México. (3 de marzo de 2021). La reforma del sistema de pensiones de México: Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligato-

- rio y las finanzas públicas. Extracto del *Informe Trimestral Octubre-Diciembre 2020*, Cuadro 4, pp. 53-58. Banco de México.
- BBVA. (10 de septiembre de 2018). *La hipoteca inversa en México como mecanismo de pensión*. BBVA. <https://www.bbva.com/es/la-hipoteca-inversa-en-mexico-como-mecanismo-de-pension/>
- CEEY. (2018). *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/El-M%C3%A9xico-del-2018.-Movilidad-social-para-el-bienestar.pdf>
- CEEY. (2022). Sistema Nacional de Cuidados. Una vía para la igualdad de oportunidades y la movilidad social. *Nota de política pública*, CEEY 01. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2022/03/SNC-v%C3%ADa-para-la-igualdad-de-oportunidades-y-la-movilidad-social_compressed.pdf
- 132 CIEP. (11 de septiembre de 2019). *Implicaciones del paquete económico 2020*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. <https://ciep.mx/BNKj>
- CIEP. (12 de septiembre de 2022). *Implicaciones del Paquete Económico 2023*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2022/09/Implicaciones-del-Paquete-Econo%CC%81mico-2023-12-Sep-22.pdf>
- CNBV e INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018*. Comisión Nacional Bancaria y de Valores e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enif/2018/doc/enif_2018_resultados.pdf
- CON SAR. (2022). *Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión*, 3er Trimestre. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- DOF. (15 de diciembre de 2020). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5607729
- De la Torre, R. (2020). Vulnerabilidades, amenazas y riesgos de salud en México. El caso del COVID-19 en las entidades federativas. *Documento de Trabajo*, 08/20. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/08-De-la-Torre-2020.pdf>
- Del Ángel, G. A., Martínez, A. L., Morelos, C., Núñez, A., Reséndiz, C., y Villegas, A. (2020). *Transformar el ahorro para el retiro en México*. AMAFORE y Centro de Investigación y Docencia Económicas. https://www.lhnp.mx/uploads/publications/33_dd3eo.pdf
- Domínguez, C. (16 de agosto de 2021). Preven para 2021 nuevo récord de retiros de AFORES. *Reforma*. <https://www.reforma.com/preven-para-2021-nuevo-record-de-retiros-de-afores/ar2240956>
- FUNDEF. (21 de junio de 2015). *FUNDEF propone una alternativa para incrementar el ingreso en el retiro en México*. Fundación de Estudios Financieros. <https://www.fundef.mx/varios/fundef-propone-una-alternativa-para-incrementar-el-ingreso-en-el-retiro-en-mexico/>
- Holzmann, R., y Hinz, R. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. World Bank Publications - Books. The World Bank Group, number 7336, July.
- INEGI. (2 de diciembre de 2020). *El INEGI presenta resultados de la segunda edición del ECOVID-IE y del Estudio sobre la Demografía de los Negocios 2020*. Comunicado de prensa, 617/20. INEGI. https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ECOVID-IE_DEMOGNEG.pdf

- Macías Sánchez, A. (07 de noviembre de 2017). *El gasto en pensiones refuerza la desigualdad*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. <https://ciep.mx/el-gasto-en-pensiones-refuerza-la-desigualdad/>
- Moody's. (24 de noviembre de 2022). *Estados y municipios: Las Pensiones son un gran reto para los sub-soberanos mexicanos*. Moody's Local. blob:<https://www.moodylocal.com/42d9ffcd-fd77-4705-a60c-73a8f2102666>
- OCDE. (2015). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones. México. Síntesis*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. <https://www.oecd.org/pensions/private-pensions/OECD-Review-Pension-Systems-Mexico-Highlights-ESP.pdf>
- Rodríguez, D. (8 de noviembre de 2021). El retiro de fondos de jubilación se desborda a niveles récord en octubre. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-11-18/el-retiro-de-fondos-de-jubilacion-por-desempleo-en-mexico-se-desborda-a-niveles-record-en-octubre.html>
- Secretaría de Bienestar. (2019). *Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>
- SHCP. (2022). *Presupuesto de Egresos de la Federación, Ejercicio Fiscal 2022*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>
- The Aspen Institute. (2018). *Perspectivas futuras del sistema de pensiones en México. Una visión plural en beneficio de los trabajadores*. Aspen Institute Mexico. <http://www.aspeninstitutemexico.org/perspectivas-futuras-del-sistema-de-pensiones-en-mexico-una-vision-plural-en-beneficio-de-los-trabajadores-2018/>
- Villagómez, A. (2015). México: un esquema multipilar fragmentado. En R. Acuña (Ed.), *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas (Tomo II, pp. 293-362)*. SURA Asset Management. <https://www.sura-am.com/sites/default/files/2021-05/Estudio-de-pensiones-2014-tomo-II.pdf>
- Villareal, H. y Macías, A. (2020). El sistema de pensiones en México Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4c6887b5-b916-4398-9b6b-0539163bd1b7/content>
- Villareal, H. (23 de marzo de 2021). En el 2024 gasto de pensiones será de 6.5% del PIB: CIEP / Entrevista por Santiago Nolasco. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/En-el-2024-gasto-en-pensiones-sera-de-6.5-del-PIB-CIEP-20210323-0014.html>
- Zamarripa, G., Del Ángel, G. A. y Sánchez, J. (2022). *Sistema de pensiones para trabajadores del sector privado*. Fundación de Estudios Financieros.

CAPÍTULO 5

LA IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN MÉXICO Y LOS RETOS QUE HOY ENFRENTA

INTRODUCCIÓN

135

La regulación y supervisión del sistema financiero son esenciales para su funcionamiento y, si son adecuadas, conforman un prerrequisito para que un sistema financiero pueda promover la inclusión financiera y funcione como una herramienta de movilidad social ascendente. Asimismo, son indispensables para prevenir eventos que conduzcan a la movilidad social descendente de las personas, tales como crisis financieras, fraudes en instituciones y conductas depredadoras que afecten a un gran número de usuarios. Este capítulo presenta un análisis y conclusiones de una discusión sobre el estado reciente de la regulación y supervisión financieras en México y sus posibles implicaciones. El argumento central de este capítulo es que, si bien la regulación y supervisión financieras en México mantienen altos estándares desde hace más de dos décadas, han experimentado un debilitamiento en los últimos tres años, como parte de un deterioro general del sector público mexicano. Por lo tanto, es necesario que se preste atención a que este ámbito mantenga una buena capacidad para ejercer sus funciones.

La motivación de este capítulo es identificar las áreas de oportunidad para mejorar la regulación y la supervisión del sistema financiero. Esto considerando, primero, que los órganos regulatorios y de vigilancia requieren una capacidad mínima para actuar eficazmente, y segundo, que la regulación y la supervisión no son actividades estáticas, sino que requieren una constante actualización ante los retos que impone la evolución de la industria financiera.

Para propósito de la discusión sobre movilidad social, las consecuencias de carecer de regulación y supervisión adecuadas y efectivas pueden ser catastróficas para el bienestar de la población. Crisis financieras, intermediarios que quiebran individualmente o en gru-

po por una regulación débil, prácticas abusivas, ciclos económicos y eventos que afectan la estabilidad del sistema, por mencionar algunos, son factores que conducen a la movilidad social descendente de las personas. La regulación no es infalible para prevenir estos problemas, pero puede evitar que sean extendidos, moderar su magnitud y severidad, así como definir quiénes asumen las pérdidas.

Este capítulo se estructura en seis apartados: en el primero se explica la importancia de la regulación del sistema financiero; asimismo, se señala su importancia para la movilidad social. En el segundo, se expone el contexto reciente de la regulación y la supervisión financieras en México. El tercero discute si la regulación y la supervisión financieras se han debilitado y cuáles son las posibles causas del debilitamiento. En el cuarto se aborda el caso particular de la regulación para las *fintech* y en el último se emiten recomendaciones de política pública.

136

LA IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO Y LA MOVILIDAD SOCIAL

¿Por qué es importante?

Las funciones y características de la industria financiera requieren que al menos un tercer actor, usualmente el Estado, diseñe y opere una estructura de protección a los usuarios —principalmente a los ahorradores y tenedores de pasivos de otros *stakeholders*—, así como salvaguardar la integridad del mismo sistema. Hay una cantidad muy importante de estudios y un cuerpo teórico que ha dado forma conceptual a la regulación y supervisión, entre los que se encuentran los trabajos de Dewatripont y Tirole (1994), Goodhart (2011) y Vives (2016), además de una vasta materia jurídica. En general, hay un consenso sobre la importancia y la necesidad de regular y supervisar a las instituciones financieras para preservar su estabilidad por el bien común y el bienestar social. Esto es importante por la presencia ubicua del sistema en la vida económica de las personas y la custodia de su riqueza monetaria. Consecuentemente, es un factor que afecta la movilidad social de las personas.

La regulación y supervisión del sistema financiero es extensa y compleja, ya que se enfoca en buena medida en los riesgos, la información asimétrica que existe en los mercados financieros y en posibles acciones oportunistas de parte de los participantes, que pueden estar presentes tanto en las instituciones individuales como en el sistema

en conjunto. Para prevenir esos problemas existe la llamada regulación prudencial, la cual da estabilidad al sistema y sus lineamientos se apegan al marco internacional establecido en los acuerdos de Basilea.

No obstante, también son objeto de la regulación otras áreas, como la estructura del sistema (quién puede operar en el sistema financiero, con qué alcance y cómo lo puede hacer), la cual fue el eje de la regulación antes de los años ochenta. Más recientemente se han incorporado otras áreas de acción, como la protección al usuario, la cual cobró importancia con la masificación y sofisticación de los servicios, así como la vigilancia de la legalidad de las transacciones. Otra área es la estabilidad del sistema como conjunto y su relación bidireccional con los fenómenos macro (no sólo macroeconómicos, sino de otra índole, como crisis sociales o efectos del cambio climático). También se han convertido en objeto de la regulación y la supervisión asuntos que se extienden más allá del sistema financiero, por ejemplo, la prevención de prácticas anticompetitivas y de poder de mercado, la cual involucra a otras agencias regulatorias, como las de competencia. A su vez, se están incorporando a la regulación y supervisión criterios para mejorar los aspectos de ciberseguridad de las transacciones, dado que de forma creciente se dan en el ámbito digital.

Ante la complejidad de la regulación, se ha llegado a considerar que es una industria sobrerregulada. Debido a la percepción anterior, existe, además, un debate sobre qué tanto la regulación y la supervisión logran prevenir escenarios desfavorables, ya que en ocasiones las crisis y problemas de gran magnitud pueden presentarse incluso en entornos regulados adecuadamente. En muchos de los casos, los problemas del sistema financiero tienen fuentes o tiempos de erupción no anticipados por los reguladores. A pesar de ello, es incuestionable que la regulación y supervisión adecuadas son una parte indispensable del funcionamiento del sistema.

Un aspecto importante de cómo se regula la industria tiene que ver con el diseño institucional, el cual es un resultado de distintas fuerzas, como la estructura política de una sociedad, como lo señalan Calomiris y Haber (2014). Bajo esa perspectiva, la arquitectura del sistema financiero y su regulación determinan quiénes asumen las pérdidas en una situación de crisis y quiénes los beneficios del sistema. Pero cuando surgen problemas, son los usuarios los que siempre resultan afectados, esto en mayor o en menor medida dependiendo del acuerdo institucional que gobierne al sistema. Como ya se señaló, los problemas e ineficiencias en el sistema financiero, al estar insertado

en la vida cotidiana de una sociedad y ser el custodio de los recursos de las personas, afectan de forma directa sus posibilidades de mejora económica y movilidad social. En el peor de los casos, las crisis financieras llevan a las personas a una movilidad social descendente. Es importante señalar que no identificamos literatura que relacione directamente los efectos de las crisis financieras en la movilidad social de las personas en México, pero existen estudios sobre el efecto de las crisis en el bienestar económico de las personas y los hogares. Para otros países, esta literatura es más abundante y en ese sentido es un campo abierto de estudio. Entre los estudios en esta materia, se encuentran para México los trabajos de Székely (1995, 2005) y el estudio de Lustig (2000) que ilustran el efecto de la crisis en la pobreza y el bienestar. Es importante señalar que también varios estudios de sociología abordan este tema. Para otros países hay una literatura más amplia con el vínculo entre crisis y bienestar, por ejemplo, Lokshin y Ravallion (2000); Erola y Moisio (2005); Nikoloski (2011); Horváth, Ivanov, Peleah (2012); y Sachweh (2018).

La crisis mexicana de 1995 y la gran crisis global que estalló en 2008 son ejemplos recientes de cómo una crisis financiera puede llevar, además del declive para las economías en conjunto, a una movilidad social descendente de las personas. Las afectaciones de la crisis de 1995 en México a personas y hogares fueron considerables; podríamos decir que hubo un problema generalizado de movilidad social descendente. Si bien, esto quedaría por demostrarse en un estudio formal, el efecto de esas crisis en ciertos factores que contribuyen a la movilidad social fue evidente. En el caso de la crisis global de 2008, esas afectaciones se observaron en otros países, como Estados Unidos, mientras que en México tuvo un efecto menos profundo en los hogares (CEEY, 2010). Una razón importante en la diferencia del impacto de ambas crisis en México fue que, en el primer caso, no se contaba con una regulación ni supervisión adecuadas, mientras que, en el segundo caso, la regulación y supervisión contribuyeron a que la crisis global no tuviera un impacto severo en el sistema financiero y, por lo tanto, en los ahorradores.

No obstante, tal como mostró la crisis de 2008, la regulación y la supervisión no son infalibles, ni su capacidad es ilimitada. Los procesos de formación de muchas crisis muestran que, a pesar de ellas, hay factores que están fuera del alcance de los reguladores y supervisores, y se generan en condiciones que hacen que los problemas sean muy difíciles de identificar. Las crisis financieras futuras tendrán

orígenes no identificados por la propia regulación. Además, se puede tratar de fuentes que se encuentran fuera de las mismas instituciones financieras o del sistema financiero. Por ejemplo, la pandemia reciente mostró que una crisis sanitaria generalizada es una fuente de riesgo para las instituciones financieras. Del mismo modo, en los últimos años los bancos centrales han prestado atención a los efectos del cambio climático sobre los riesgos del sistema financiero.

¿Qué aspectos de la regulación han cambiado en los últimos años?

El largo proceso de la crisis mundial de 2008 llevó a que se intensificara la regulación global del sistema financiero. La encuesta realizada por el Banco Mundial (World Bank, 2020) muestra que aumentaron los requisitos de capital, así como los procesos de resolución para los bancos de importancia sistémica. Además, desde esa crisis, el 40% de los países en desarrollo han adoptado componentes básicos de Basilea III, principalmente en materia de capitalización, reservas, liquidez y transparencia. Aunque la regulación aumentó, no pasó lo mismo con los mecanismos de supervisión. Esta brecha limita la capacidad de seguimiento y la aplicación de normas y es un hecho que, tras una crisis financiera, la reacción inmediata de los gobiernos es corregir las deficiencias y debilidades en la regulación financiera (como ocurrió en México después de 1995 y a nivel mundial después de 2008). El problema es que esas reacciones a la larga pueden causar una sensación de falsa seguridad y logro de parte de las autoridades financieras.

Para evitar saturar al sistema de leyes y normas, en el ámbito global se plantea el concepto de proporcionalidad. Este concepto sostiene que el nivel de intervención pública en la ley no debe exceder lo que es apropiado para lograr los objetivos sociales deseados. La proporcionalidad en la regulación se refiere a los costos de cumplimiento que enfrentan los distintos tipos de intermediarios. En la supervisión, esto se refiere al perfil de riesgo y tamaño de los intermediarios individuales. La mayor parte de la discusión sobre proporcionalidad se enfoca en las diferencias en los marcos entre países, para que estos sean apropiados a las actividades que realizan y a su entorno (World Bank, 2020, pp. 23-24). También se enfoca en cómo generar una regulación diferenciada para distintos intermediarios, lo cual es un balance delicado ya que se puede dar ventaja a un grupo de intermediarios o generar arbitraje regulatorio entre ellos.

Otro aspecto importante después de la crisis global de 2008 fue la introducción de herramientas macroprudenciales. Algunas de estas

son colchones anticíclicos, pruebas de estrés y requisitos de liquidez, medidas que pueden ayudar a enfrentar problemas como crisis de liquidez. Cabe mencionar que está demostrado que la crisis de liquidez puede indiscriminadamente afectar a todos los bancos en lugar de a instituciones específicas. De hecho, con Basilea III se ha puesto mayor énfasis en la estabilidad sistémica y la regulación macroprudencial (World Bank, 2020, pp. 33-43).

140 Pero, en la medida que se incrementa la carga regulatoria, como ha ocurrido en los últimos años, hay instituciones que pueden enfrentar una sobrecarga regulatoria. Por ejemplo, que se apliquen a instituciones especializadas o a intermediarios de tamaño pequeño y mediano requerimientos regulatorios similares a los que se aplican a una institución de importancia sistémica, lo cual constituye un obstáculo para el desarrollo del sistema financiero. Asimismo, esto limita la competencia en el sistema, ya que genera barreras de entrada para instituciones nuevas o «entrantes», y puede encarecer la operación bancaria, lo cual tiene efectos sobre la inclusión financiera. Para ello es importante que exista un criterio de «proporcionalidad» en la regulación.

En términos del diseño de la regulación bancaria y la supervisión en los países en desarrollo, la «proporcionalidad» se refiere al conjunto de regulaciones, herramientas supervisoras y aproximaciones al entorno institucional apropiado, capacidad supervisora y los modelos de negocios bancarios por país y por tipo de institución. Generalmente, encontrar un equilibrio es difícil, porque la tendencia de los gobiernos y autoridades financieras es sobrerregular. Esto ha llevado a que exista una discusión sobre regulación diferenciada o regulación asimétrica, orientada por el principio de proporcionalidad (Del Ángel y Díaz-Infante, 2017), la cual aún no ha sido resuelta.

Por otra parte, como ya se señaló, se identifica que, a pesar de que la regulación se ha reforzado en todo el mundo, se percibe que no ha sido el caso de la capacidad regulatoria y la capacidad de supervisión. Esto en parte se debe al mismo problema de que una mayor carga regulatoria, y reglas cada vez más complejas, requieren de una infraestructura que las opere, así como de capital humano adecuado. La capacidad de supervisión permite que la regulación se implemente de forma efectiva, contribuye a reforzar las reglas, genera información pública para la evaluación de riesgos de los bancos, y hace más efectiva la protección a las personas y al sistema que se promueve con la regulación. Sin embargo, todo lo anterior requiere de ciertas condiciones para poder ejecutarse.

Al generar nuevas leyes o normativa sobre la regulación, los países deben enfocarse en crear la infraestructura suficiente para contar con una buena capacidad supervisora (World Bank, 2020, p. 99). En este sentido, los mecanismos de regulación requieren de capital humano cada vez más capacitado, el cual, no obstante, evoluciona más lento que las regulaciones. Además de formarlo, es necesaria la retención del capital humano en los órganos regulatorios y, además, fortalecer al regulador para generar cierta reputación y credibilidad (Bustos, 2022), dos características indispensables no solo hacia los regulados, sino también entre el público y otras áreas del Estado (como los poderes legislativo y judicial).

CONTEXTO RECIENTE DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA EN MÉXICO

En los últimos años, las instituciones que regulan y vigilan el sistema financiero mexicano han cumplido cabalmente con su función. Incluso, la regulación y supervisión de los intermediarios financieros en México ha sido ejemplar para muchos países, gracias a que la fortaleza de estos órganos se dio a partir de la crisis de 1995, después de que el banco central obtuvo su autonomía, se modificó la estructura de los órganos supervisores y se inició un proceso creciente de mejora regulatoria. Esa crisis, sin duda, fue un parteaguas para rediseñar y fortalecer la regulación y la supervisión financieras en México, en particular la que atañe a las instituciones bancarias. El proceso de generación de la regulación ha sido más sofisticado, por ejemplo, requiere una validación por otros órganos del Estado, como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Del mismo modo, se ha acumulado un capital humano especializado, gracias a una constante formación de cuadros técnicos dentro de esos órganos.

La estabilidad del sistema financiero en las últimas décadas es evidencia del manejo sano de la mayoría de los intermediarios, en combinación con una adecuada regulación prudencial. A su vez, el que grandes instituciones del sistema sean parte de corporativos globales también suma a la estabilidad local, ya que esas empresas también responden a criterios prudenciales de matrices globales.

La estabilidad del sistema frente a las afectaciones durante el período de la pandemia por COVID-19 ha sido evidente, y en ello las autoridades regulatorias tuvieron un papel importante para mantener

la salud del sistema. Las medidas implementadas para enfrentar los riesgos de la crisis iniciaron en marzo de 2020, con el Programa de Alivio para los Deudores de la Banca y concluyeron en el segundo semestre de 2021.¹

De este modo, el sistema se ha mantenido en buenas condiciones. Como prueba, la CNBV recientemente publicó que, al cierre de marzo de 2022, el Índice de Capitalización de la banca múltiple se ubicó en 19.65, y en el período reciente este indicador ha mostrado crecimiento y se han mantenido incrementos. Un reporte de la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF) (FUNDEF, 2021) muestra que la mayor captación bancaria que se presentó durante la pandemia se volvió permanente, lo que ha garantizado la mayor liquidez de la banca, y que se mantenga sólida.

142

Por su parte, el *Reporte de Estabilidad del Sistema Financiero* de Banco de México (Banco de México, 2021) señala que no hay fuentes de inestabilidad críticas. El reporte también señala que un área de posible riesgo son los intermediarios no bancarios, principalmente por los problemas que enfrentaron sus usuarios durante y después de la pandemia.² En dos casos de instituciones con problemas en 2020 y 2021, las autoridades les retiraron la autorización y no hubo afectaciones al sistema.³

Es importante señalar que la actual administración gubernamental tuvo, al menos en sus planes originales, una propuesta relativamente agresiva de cambio regulatorio en el sistema financiero. Para incrementar la penetración del crédito en la economía y la inclusión financiera, las propuestas del actual gobierno sugerían modificar las

1 Para medidas en distintos países, véase Banco de México (2020a, Recuadro 1). Para los criterios contables especiales para créditos bancarios y el programa de alivio a los deudores de la banca, que emitieron las autoridades financieras véase CEFP (2020).

Para las medidas adicionales del Banco de México «para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero», véase Banco de México (2020b).

2 En el *Reporte de Estabilidad del Sistema Financiero* del 8 de diciembre de 2021, el Banco de México no descarta que algunas instituciones de ese sector puedan tener problemas. Sin embargo, el mismo informe señala que esas instituciones no representan un riesgo a la estabilidad financiera global, al ser relativamente pequeñas y estar menos interconectadas con la banca. El mismo reporte señala que las fuentes del riesgo son: i) astringencia en las condiciones financieras globales como resultado de incrementos en las tasas de interés en las principales economías avanzadas ante una inflación persistente; ii) una recuperación menos vigorosa de la economía global; iii) debilidad prolongada y más acentuada en el consumo e inversión internos; iv) potenciales incrementos a las primas de riesgo tanto soberanas como de Pemex, así como afectaciones a sus respectivas calificaciones crediticias (Banco de México, 2021).

3 Accendo Banco en septiembre de 2021 y Banco Famsa en junio de 2020, en el primer caso por malas prácticas y en el segundo caso por gestión inadecuada.

normas regulatorias y de supervisión, bajo el marco de criterios como el tamaño de las entidades y el sector que atienden, en otras palabras, fortalecer una regulación diferenciada y criterios de proporcionalidad. También proponían estimular la creación de bancos múltiples y de desarrollo en áreas que podrían considerarse de oportunidad, como el sector de las pymes. Asimismo, planteaban, para la mejora del sistema financiero, «fortalecer, ampliando sus funciones y facultades a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y la CONDUSEF».⁴

Más recientemente, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024 enfatiza la importancia de la regulación y supervisión prudencial para mantener la estabilidad del sistema financiero y «la expansión de financiamiento dentro de condiciones de competencia» (SHCP, 2020). Dentro de sus acciones puntuales se encuentra el fortalecimiento de la regulación prudencial, la coordinación entre reguladores, el fomento a la competencia y, en general, actualizar el marco regulatorio para el crecimiento y un mejor funcionamiento del sistema, así como para una mayor inclusión financiera.⁵

En resumen, México cuenta con órganos reguladores y supervisores sólidos, los cuales han contribuido a la estabilidad del sistema financiero desde 1995. Además, en los planes de la actual administración, las autoridades financieras se perciben con una función importante para el desarrollo. No obstante, hay algunos problemas que se busca discutir en este capítulo, en particular un posible debilitamiento de las autoridades financieras en su capacidad de regulación y supervisión.

La regulación financiera contiene un andamiaje altamente complejo, por lo tanto, los órganos regulatorios y de supervisión del gobierno requieren independencia y capacidad regulatoria suficiente. La

4 Véase el *Proyecto de Nación 2018-2024*, p. 312. <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>

5 PRONAFIDE 2020-2024, en la «Estrategia prioritaria 5.1» contempla: 5.1.1 Fomentar la coordinación entre las autoridades financieras encargadas de regular y supervisar las instituciones que forman parte del sistema financiero, así como desarrollar e implementar políticas y procedimientos que procuren su estabilidad y solidez. 5.1.2 Fortalecer los mecanismos de respuesta ante incidentes o desequilibrios que vulneren el buen funcionamiento de las instituciones financieras para minimizar su impacto en la estabilidad financiera del país. 5.1.3 Mantener actualizado el marco regulatorio de las instituciones financieras y demás sujetos supervisados, considerando, en su caso, las mejores prácticas internacionales, para fortalecer la arquitectura del sistema financiero. 5.1.4 Fomentar la coordinación y colaboración entre autoridades y entidades del sistema financiero para prevenir y mitigar los posibles riesgos relacionados con la seguridad de la información. 5.1.5 Impulsar la modernización de los sistemas tecnológicos, de control interno y de seguridad entre las entidades financieras, para la prevención de fraudes y ataques cibernéticos que pudieran vulnerar la seguridad de las personas usuarias y del sistema financiero (SHCP, 2020).

independencia del regulador/supervisor es crucial para que el sistema financiero funcione de manera más específica, porque contribuye a una mayor credibilidad y se blinda de presiones políticas o previene la captura regulatoria (World Bank, 2020).

Aunque en la práctica los órganos regulatorios en todos los sectores no pueden disociarse completamente de presiones políticas, menos aún el sistema financiero (Calomiris y Haber, 2014), es necesario tener una arquitectura institucional que proteja a estos órganos en su independencia y contribuya a su capacidad regulatoria.

144 Como ya se señaló, la capacidad regulatoria es la posibilidad de que la regulación se lleve a cabo de manera efectiva, pero es un elemento que no se ha reforzado en muchas partes del mundo, a pesar de que después de la crisis global de 2008 la regulación se ha hecho más compleja y estricta. Esto, aunado a la mayor sofisticación con la que ha evolucionado el sistema financiero (principalmente, pero no exclusivamente, por la digitalización y la incursión de empresas no financieras), hace que la tarea de los reguladores y supervisores sea más complicada (World Bank, 2020).

Una de las discusiones que hay en el medio financiero de México es la percepción de que en esta administración las autoridades financieras han perdido capacidad regulatoria. La percepción no obedece al desempeño de esos órganos en sí, ya que se sabe que llevan a cabo su labor diligentemente y en apego a sus mandatos, sino a las condiciones actuales del sector público en general. En otras ramas del sector público mexicano incluso se identifica una situación más grave de desmantelamiento institucional.

La debilidad de los reguladores se atribuye a la astringencia presupuestal y condiciones menos atractivas para los funcionarios públicos, las cuales se han combinado con una retórica explícita dentro del gobierno que desvalora a los órganos de regulación. Esta tendencia se ha discutido en investigaciones recientes (Dussauge-Laguna, 2021; Dussauge-Laguna y Aguilar-Arévalo, 2021).⁶ Otra investigación reciente muestra que, dados los problemas actuales en el sector público, la retención de talento y capital humano en organismos regulatorios autónomos se ha hecho más difícil. Esto afecta la reputación de esos órganos, la cual es un factor importante para atraer nuevo capital humano o retener al que ya está adscrito (Bustos, 2022).

⁶ Estos autores señalan que la retórica y las acciones hacia los órganos regulatorios no tienen precedente en la administración pública mexicana.

EL CASO *FINTECH*

El caso de la regulación para las *fintech* es ilustrativo de una regulación que fue ejemplar en su diseño y proceso de gestación, además de que generó expectativas positivas dentro de la industria (Quesada, 2019). También se considera pertinente por su transversalidad con otro de los capítulos de esta investigación, principalmente los que analizan la industria *fintech* y los medios de pago. Sin embargo, la situación actual presenta varios retos para el regulador en este tema.

La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (Ley *Fintech*) se promulgó en México el 9 de marzo de 2018, considerándose un éxito para darle un sustento normativo a esta industria emergente. Esta ley tiene el objeto de regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento, y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores; bajo los principios de inclusión e innovación financiera, promoción de la competencia, protección al consumidor, preservación de la estabilidad financiera, prevención de operaciones ilícitas y neutralidad tecnológica (DOF, 2021).⁷ El marco legal en el sector está bien definido y tiene objetivos claros: el principal es la protección de los intereses del público ahorrador y, en segundo plano, la operación y el desarrollo del sector (FUNDEF, 2021).

Hasta el momento, la Ley *Fintech* ha sostenido un importante crecimiento del ecosistema *fintech* en México. En ese contexto, el reporte de Finnovista (2021) afirma que el ecosistema *fintech* de América Latina casi ha triplicado su tamaño en cuatro años: solamente en los países que integran la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Chile y Perú) se tiene registro de la existencia de 1,102 emprendimientos *fintech*, los cuales representan el 47% del número total de toda América Latina, siendo México y Colombia los países que concentran el 70% de estos emprendimientos. Tan solo en México se tienen identificados a 512 emprendimientos *fintech*, aunque cabe señalar que no todos ellos han obtenido la autorización de la CNBV para operar, ya que, según datos de CNBV, en total son 30 las entidades autorizadas para operar al amparo de la Ley *Fintech*: 16 como Instituciones de Fondo de Pago Electrónico (IFPE), 14 como Instituciones de Financiamiento Colectivo y se estima que existen cerca de otras 30 solicitudes que, si

7 Quesada (2019); también véase DOF (2021).

bien ya recibieron la autorización de la CNBV, todavía están pendientes de cumplir con ciertos requisitos (Gutiérrez, 2022c).

La FUNDEF (2021) señala que el acceso a capital que han tenido las *fintech* en México ha contribuido a que mejore la competencia, y es elevado para el tamaño de la industria de capital de riesgo en México, pero no ha sido suficiente para lograr escalabilidad ni rentabilidad. En otras palabras, es adecuado para participar en las primeras rondas de inversión, pero no en las posteriores. En este sentido, la autoridad tiene que definir cómo tratará a entidades con altos montos de financiamiento de capital y pérdidas operativas.

146 No obstante, especialistas y participantes de la industria han expresado que el marco normativo de las *fintech* no es suficiente para el completo y sano desarrollo del ecosistema que opera activos virtuales. El Banco de México ha enfatizado que no permitiría que las instituciones ofrezcan activos virtuales al público en general y solo se podrá usar esa tecnología para temas internos. Asimismo, se ha señalado que no es suficiente con tener un marco jurídico, sino que también es importante y, para ello, es necesario que las autoridades entiendan los modelos de negocio (Gutiérrez, 2022b).

Otro tema regulatorio en el que la industria *fintech* ha externado su preocupación es el de las nuevas reglas del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), publicadas por el Banco de México. La Asociación de Fintech Reguladas (AFIRE) manifestó que esas medidas atentan contra los principios de inclusión e innovación financiera, promoción de la competencia, protección al consumidor, preservación de la estabilidad financiera y neutralidad tecnológica en los cuales se basa la Ley *Fintech*; además de que podrían provocar una salida del mercado de distintas *fintech*, por no contar con la capacidad para cumplir con esa carga regulatoria (Gutiérrez, 2022a). Esto se debe a que la normativa impone un alto costo regulatorio a las entidades *fintech*, mientras que instituciones financieras grandes y establecidas tienen una mayor capacidad para absorber esos costos.

La velocidad y oportunidad de las autorizaciones es otro tema que se ha discutido. Hay 22 solicitudes rechazadas y varias entidades que han abandonado el proceso, quedando fuera del sector regulado. FUNDEF explica que este proceso ha avanzado, pero todavía hay muchas entidades en fase de autorización, por lo que el sector regulado no se ha terminado de definir y, además, falta un esquema legal de transición para que las *fintech* puedan operar sin autorización y

para eliminar la presión antes de conseguir la regularización. Acelerar las autorizaciones permite limitar los arbitrajes regulatorios (FUNDEF, 2021, pp. 48-50). Cabe señalar que este proceso se logró retomar en el segundo semestre de 2022, destrabando varias de las autorizaciones que habían quedado pendientes.

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Una preocupación que surgió a principios de la actual administración fue la pérdida de capital humano en los principales órganos reguladores del gobierno, esto como resultado de las medidas implementadas por el Ejecutivo respecto a la legislación sobre las remuneraciones de los servidores públicos, así como las restricciones para el desempeño de funciones en empresas reguladas. En un principio esto resultó un problema para las instituciones por una fuga de personas altamente capacitadas y con experiencia. En algunos casos, las salidas de funcionarios representaron una pérdida de memoria organizacional. Si bien las plazas se pudieron cubrir con el mismo personal, ofreciendo oportunidades de ascenso a otros colaboradores, la merma de personal con experiencia ha sido notoria.

Algunos argumentos sobre lo que ocurre en las autoridades financieras y que se reflejaron en las opiniones expresadas por el grupo de discusión convocado por el CEEY se relatan a continuación.

En el sistema financiero, sin duda, las autoridades regulatorias y de supervisión cumplen con sus funciones y mandato. Además, aún cuentan con personal adecuado, capacitado y altamente profesionalizado. Por ejemplo, en el caso de la CNBV durante la pandemia, las actualizaciones normativas se han realizado ordenadamente y en tiempo oportuno. También se restauraron las visitas de inspección a las instituciones financieras, las cuales se interrumpieron durante la pandemia.⁸ Cabe señalar que en este último caso se aplicó un criterio de «vigilancia reforzada» en la cual se mantuvo la recepción de información de forma oportuna, mientras que la validación se hacía por distintos medios, incluidos digitales. En el caso de Banco de México, la supervisión de los asuntos del sistema financiero que le corresponde por su mandato se mantuvo con pocos contratiempos.

8 Véase DOF (2022).

Existen coincidencias en que hay una pérdida de capital humano por las razones arriba explicadas, y que los relevos no tienen aún la experiencia suficiente para cubrir los puestos, dado que aún están en la curva de aprendizaje. Por ejemplo, ha habido una alta rotación de presidente y vicepresidentes en la CNBV. No obstante, el problema de atracción de recursos humanos especializados ya tenía más de una década, pero en esta administración se ha agravado de forma notoria y sin precedentes. Se considera que, si bien la normativa está avanzada en México, no hay personal suficiente con la experiencia para que se actualice o mejore, y también la postura de algunos supervisores es que la misma industria proponga las adecuaciones a la regulación, ya que se consideran rebasados por las limitaciones en incorporación de especialistas impuestas a lo largo de la administración. No obstante, algunos de los participantes consideran que la misma parálisis que se observa en distintas áreas del sector público es lo que ha conducido a que en las autoridades financieras haya poca retroalimentación con la industria financiera.

Un factor importante fue que durante 2020 y 2021 las autoridades se enfocaron en mitigar los efectos de la pandemia, principalmente con los programas de pagos diferidos y facilidades regulatorias para las instituciones de crédito. Aunado al enfoque en la crisis, las condiciones de trabajo durante la pandemia limitaron la operación; es importante no olvidar que durante la pandemia el cambio de ritmos y modalidades de trabajo afectó a todos los sectores de la economía.

Para 2022 era necesario que las instituciones retomaran sus agendas de largo plazo, debido a que hay asuntos regulatorios que requieren atención, por ejemplo, la necesidad de actualizar el marco regulatorio de protección al consumidor, el cual está basado en una operación con canales tradicionales. Según la FUNDEF (2021), también es necesario actualizar la normativa ante el cambio tecnológico del procesamiento de sistemas en la nube.

Sin embargo, se percibe que los reguladores y supervisores tienen pocas posibilidades para proponer cambios a profundidad en la regulación y normativa, así como en la operación. Asimismo, se considera que hay pocas posibilidades para llevar a cabo proyectos de largo aliento o impulsar los proyectos existentes a causa de la poca percepción de posibilidades para proponer y ejecutar proyectos que requieren coordinación con diversos órganos reguladores.

Cabe destacar que el debilitamiento de los órganos reguladores es transversal para varias áreas del Estado mexicano. Un caso que

atañe a las autoridades financieras en conjunto con otras es el dictamen preliminar de la COFECE sobre las condiciones de competencia efectiva en el sistema de pagos con tarjeta en el territorio nacional: en febrero de 2022, la COFECE suspendió el plazo para emitir la resolución correspondiente, a pesar de que el dictamen señala la probable existencia de barreras a la competencia. Esto se debió a la falta de integrantes de su órgano de gobierno (solo hay cuatro de los siete integrantes necesarios en el pleno). No fue hasta diciembre de 2022 que el Ejecutivo propuso a un nuevo comisionado presidente para la COFECE. Además, la narrativa del Ejecutivo sobre su desconfianza en los órganos reguladores autónomos se añade a estas percepciones.

149

Por otro lado, el Banco de México es una institución que mantiene su solidez funcional e institucional. Sin embargo, ha habido procesos que generan inquietud. Por ejemplo, los participantes en la mesa de discusión convocada por el CEEY señalaron que el banco central enfrenta el problema de que en la Junta de Gobierno hay miembros que no cumplen con los requisitos estipulados en la legislación.⁹ También se percibe poca credibilidad en la experiencia de la gobernadora para el desempeño del cargo, a quien se le atribuye su designación, fundamentalmente, por afinidad con el Ejecutivo federal. Otro asunto que causó preocupación fue la ausencia de un economista en jefe, el director general de Investigación Económica, por más de un año desde septiembre de 2021 a octubre de 2022. Otros consideran que estos temas no representan elementos de riesgo para el banco central o el sistema, pero se interpretan como una discrepancia de la manera en la que el banco central tradicionalmente llevaba sus asuntos, además de una señal de debilidad en sus capacidades.

Estos ejemplos, entre otros, parecen entrar en contradicción con lo que la actual administración propuso originalmente en su proyecto, y en el PRONAFIDE posteriormente, para las autoridades financieras y sus órganos de supervisión. Que la regulación financiera retome la importancia que debe tener es necesario no solo por su relevancia, también ante la necesidad de continuar con un proceso de mejora y actualización en la regulación.

Por otra parte, en la mesa de discusión se coincidió en que, a pesar de que el proceso de digitalización financiera es inminente, hay un rezago en la política para promover y normar la digitalización de

9 Esto último se agravó con la incorporación de un nuevo miembro de la junta en 2022 que no cuenta con las credenciales en su formación, ni la experiencia, de acuerdo con lo que se requiere por la legislación, para reemplazar al subgobernador Gerardo Esquivel.

las instituciones financieras. También hay un rezago en la adecuación para ciberseguridad, lo cual es grave, ya que los problemas en esta materia están subdimensionados (no todas las instituciones financieras reportan todos los ciberataques). Asimismo, el desarrollo de la banca abierta (*open banking*) en México no se ha logrado promover, ya que no existe aún un marco que permita consolidar un ecosistema de este tipo.

150 En cuanto a las propuestas y recomendaciones para una regulación y supervisión más efectivas, se coincidió en que se necesita un cambio en la estructura de los reguladores, principalmente para darle autonomía a los órganos de supervisión. La autonomía de gestión, presupuestal y autonomía técnica de la CNBV y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) es necesaria, y también es viable, ya que los ingresos por cuotas y comisiones les otorga recursos suficientes para tener buenos equipos y ser autosuficientes e incluso enfrentar los desafíos de capital humano. Sin embargo, esos ingresos se han convertido en un mecanismo de recaudación para el gobierno, de ahí que haya pocos incentivos para promover la autonomía.

Hubo consenso en que es importante redirigir el enfoque de la regulación, y orientarlo más a riesgos y menos a criterios de cumplimiento. También se coincidió en que la autoridad de conducta necesita ser mucho más fuerte, principalmente en materia de protección al consumidor, prevención de fraudes y ciberseguridad.

Se puntualizó que hasta ahora se ha mantenido un estándar adecuado con la regulación que emana de acuerdos internacionales, ya que en esos casos se trata de lineamientos globales. Pero aún existe un reto para promover temas relacionados con la autorregulación y regulación «suave», por ejemplo, criterios para promover sustentabilidad ambiental, inclusión y movilidad, conducta de negocios, aspectos que aún están muy poco desarrollados en México. Otro problema es el vacío en áreas de regulación en las que no hay un estándar internacional, como la normativa para intermediarios que se están moviendo para almacenar y procesar información en «la nube». La «residencia» de esa información es un tema que cae dentro del ámbito de varios reguladores.

También es necesario volver a reflexionar sobre la conveniencia de tener bancos especializados o de nicho, para los cuales es necesario que se cambien y revisen los requerimientos de capital, capitalización y del coeficiente de liquidez. Del mismo modo, se considera necesario plantear una regulación asimétrica para diferencias entre bancos

grandes, medianos y pequeños. Asimismo, señalaron que en las acciones de las grandes instituciones de banca múltiple se prevea que coticen una parte del capital en la bolsa de valores.

Dentro de la discusión se enfatizó que en la coyuntura actual del gobierno es deseable que no haya cambios legislativos relevantes, ya que en la administración actual no se percibe que pueda haber reformas positivas para el desarrollo del sistema.

Además, se mencionó la importancia de la incorporación de tecnología para la regulación (*regtech*) y supervisión (*suptech*). *Regtech* hace referencia a las soluciones tecnológicas que mejoran el cumplimiento de las regulaciones mientras minimizan los costos a través de reportes regulatorios; manejo de riesgo; manejo y control de la identidad y monitoreo de transacciones. En cambio, *suptech* son soluciones tecnológicas que mejoran el monitoreo y los procesos internos, por ejemplo, conducta del mercado y recolección de datos. Por ahora, muchas de estas tecnologías están en proyecto piloto, pero sería idóneo que se logre avanzar en su adopción para contar con una regulación más eficaz.

151

REFERENCIAS

- Banco de México. (2020a) *Informe Trimestral Enero-Marzo 2020*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B23C2DCA8-4AD3-FBE0-BoBF-4D30C8066B84%7D.pdf>
- Banco de México. (2020b). *Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero. Comunicado de prensa. 21 de abril de 2020*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/miscelaneos/%7B1E8E5322-7086-9563-570C-412659ECB292%7D.pdf>
- Banco de México. (8 de diciembre 2021). *Reporte de Estabilidad Financiera diciembre 2021*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7B18265301-01FF-CE2A-F381-19BB9DC-B1E4B%7D.pdf>
- Bustos, E. O. (2022). The Effect of Organizational Reputation on Public Employees' Retention: How to Win the 'War for Talent in Constitutional Autonomous Agencies in Mexico. *Review of Public Personnel Administration*. <https://doi.org/10.1177/0734371X221130973>
- Calomiris, C. y Haber, S. (2014). *Fragile by design. The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*. Princeton University Press.
- CEFP. (25 de septiembre de 2020). *Nota informativa. Programa de alivio a deudores de la Banca*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2020/notacefp0672020.pdf>

- CEEY. (2010). Análisis comparado sobre la crisis y los rescates financieros de México (1995) y los Estados Unidos (2008). *El Trimestre Económico*, 77(308), 773-828.
- Del Ángel, G. A. y Díaz-Infante, E. (2017). *El Sistema Financiero Mexicano. Diagnóstico y Recomendaciones*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Dewatripont, M. y Tirole, J. (1994). *The Prudential Regulation of Banks*. MIT Press.
- DOF. (2021). Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera. *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada 20-05-2021.
- DOF. (2022). Acuerdo por el que se reanudan los procedimientos de las visitas de inspección ordenadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de enero de 2022.
- Dussauge-Laguna, M. (2021). Mexican Regulatory Agencies Under Attack. *Risk & Regulation* [en imprenta].
- Dussauge-Laguna, M. y Aguilar-Arévalo M. (2021). Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (36), 135-186.
- Erola, J. y Moiso, P. (2005). The Impact of the 1990's Economic Crisis on Social Mobility in Finland. En T. Wilska y L. Haanpää (Eds.) *Lifestyles and Social Change. Essays in Economic Sociology* (pp. 11-18). Turku: School of Economics.
- Finnovista. (2021). *Radar Fintech e incumbentes*. Finnovista. <https://www.finnovista.com/radar/fintech-incumbentes-2021/>
- FUNDEF. (2021). *Riesgos y oportunidades en la evolución del sistema financiero. Documento de Opinión y Análisis, 2021-04*. Fundación de Estudios Financieros <https://www.fundef.mx/wp-content/uploads/2022/05/Riesgos-y-Oportunidades-en-la-Evolucio%CC%81n-del-Sistema-Financiero.pdf>
- Goodhart, C. (2011). The Emerging New Architecture of Financial Regulation. *CFS Working Paper Series*, 2011/12.
- Gutiérrez, F. (19 de abril 2022a). Plataformas suben el tono respecto a las nuevas reglas del SPEI: se atenta contra principios de la Ley *Fintech*. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Plataformas-suben-el-tono-respecto-a-las-nuevas-reglas-del-SPEI-se-atenta-contra-principios-de-la-Ley-Fintech-20220418-0138.html>
- Gutiérrez, F. (24 de abril 2022b). Ley *Fintech* se queda corta para regular criptomonedas; falta aclarar aspectos fiscales. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Ley-fintech-se-queda-corta-para-regular-criptomonedas-especialistas-piden-delinear-tema-fiscal-y-de-proteccion-de-datos-20220424-0004.html>
- Gutiérrez, F. (11 de mayo de 2022c). Medá, RhinoPay y Albo, en la antesala para entrar al mundo *fintech* regulado. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/sector-financiero/Meda-RhinoPay-y-Albo-en-la-antesala-para-entrar-al-mundo-fintech-regulado-20220511-0071.html>
- Horváth, B., Ivanov, A. y Peleah, M. (2012). The Global Crisis and Human Development: A Study on Central and Eastern Europe and the CIS Region. *Journal of Human Development and Capabilities*, 13(2), 197-225.
- Laeven, L. (2011). Banking Crises: A Review. *Annual Review of Financial Economics*, 3(1), 17-40.
- Lokshin, M. y Ravallion, M. (2000). Welfare Impacts of the 1998 Financial Crisis in Russia and the Response of the Public Safety Net. *Economics of Transition*, 8(2), 269-295.

- López-Rodríguez, P. (2019). *Políticas públicas para la inclusión financiera de las mujeres*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Lustig, N. (2000). Economic Crises and the Poor. En *Social Protection for Equity and Growth*. Inter-American Development Bank.
- Nikolovski, Z. (2011). Impact of Financial Crises on Poverty in the Developing World: An Empirical Approach. *Journal of Development Studies*, 47(11), 1757-1779.
- Quesada, J. A. (2019). *Fintech: vientos de cambio en la normatividad bancaria*. Grañén Porrúa.
- Sachweh, P. (2018). Conditional Solidarity: Social Class, Experiences of the Economic Crisis, and Welfare Attitudes in Europe. *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, 139(1), 47-76.
- SHCP. (2020). *Programa nacional de financiamiento del Desarrollo 2020-2024*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/pronafide/pronafide2020.pdf
- Székely, M. (1995). Poverty in Mexico during adjustment. *Review of Income and Wealth*, 41(3), 331-348.
- Székely, M. (2005). Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004. *El Trimestre Económico*, LXXII(288), 913-931.
- Vives, X. (2016). *Competition and Stability in Banking: The Role of Regulation and Competition Policy*. Princeton University Press.
- World Bank. (2020). *Global Financial Development Report 2019/2020: Bank Regulation and Supervision a Decade after the Global Financial Crisis*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/32595> License: CC BY 3.0 IGO.

CAPÍTULO 6

MEDIOS DE PAGO DIGITALES: ¿FACILITADORES DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y LA MOVILIDAD SOCIAL?

MOTIVACIÓN Y PROBLEMÁTICA

155

Los medios de pago digitales suelen ser la puerta de acceso a la inclusión financiera, especialmente para los receptores de remesas y de transferencias gubernamentales. Además, son herramientas efectivas para impulsar el comercio digital, ya que permiten a personas y empresas realizar transacciones de forma ágil y segura. Esto, a su vez, fomenta el comercio y el crecimiento económico. La evidencia muestra que la utilización de pagos digitales tiene un impacto positivo en la resiliencia y el crecimiento de las pequeñas empresas (WEF, 2022) y, por el contrario, las empresas que no ofrecen la posibilidad de realizar pagos a través de estos medios quedan marginadas de una intermediación financiera óptima y en una posición de desventaja con respecto a aquellos competidores que sí ofrecen esta posibilidad (CMM y Fintech, 2022).

Para la economía en su conjunto, un mayor uso de los medios de pago digitales puede traducirse en beneficios en seguridad, trazabilidad y certidumbre, así como en el aumento en los efectos multiplicadores de la intermediación financiera (CMM y Fintech, 2022). De acuerdo con Maravalle y González (2022), los pagos digitales tienden a beneficiar más a los hogares de bajos ingresos, ya que pueden contribuir a impulsar el crecimiento, fomentar la creación de empleos y reducir las desigualdades. Esto debido a que los pagos digitales facilitan la transferencia directa de apoyos gubernamentales, lo que reduce el riesgo de sobornos, contribuye a cerrar las brechas de género y, adicionalmente, permite generar un historial crediticio para los usuarios.

Asimismo, los pagos digitales conllevan otras ventajas, como una mayor eficiencia en la recolección, almacenamiento, procesamiento e intercambio de información. También facilitan la interacción entre

partes sin la necesidad del contacto físico; reducen la asimetría de información entre acreedores y deudores —lo que se traduce en una expansión del crédito— y permiten la creación y oferta de productos financieros más personalizados.

Sin embargo, aunque los beneficios de unirse a la red de pagos con tarjeta podrían incentivar a las mipymes a dejar la informalidad, los emprendedores en México a menudo perciben más obstáculos que ventajas, como demasiados requisitos y costos asociados con la formalización, comisiones bancarias elevadas y el pago de impuestos (CMM y Fintech, 2022).

156 A pesar de lo anterior, la pandemia por COVID-19 impulsó de manera significativa la adopción de pagos digitales entre los consumidores, esto debido a varias razones, por ejemplo, las restricciones físicas y de movilidad, la percepción de que manejar efectivo no es seguro, y también porque más gobiernos comenzaron a distribuir recursos financieros de forma digital. Esto se reflejó en el aumento significativo de pagos digitales que entre 2015 y 2019 contribuyó en \$245 mil millones de dólares al PIB mundial, y también a la generación de 2.1 millones de puestos de trabajo en promedio anual (WEF, 2022).

Particularmente, en América Latina, los pagos digitales fueron el método preferido de compra durante la pandemia y las cuentas móviles activas aumentaron 67%, lo que contribuyó a que, en 2020, el comercio electrónico creciera 18% en la región (WEF, 2022). Aunque algunos estudios como el de Bátiz-Lazo, Bautista-González y González-Correa (2021) muestran que no hay evidencia sustancial de que la pandemia por COVID-19 haya representado un cambio estructural hacia una economía sin efectivo (*cashless*) en pagos minoristas. Más allá de estos resultados, lo que se busca analizar es el impacto potencial de los medios de pago digitales en el bienestar económico de las personas que se encuentran excluidas del sistema financiero, particularmente los microcomerciantes, para quienes la adopción de estos medios de pago representa una posibilidad para ampliar su mercado e incursionar en el comercio electrónico.

Al respecto, es fundamental realizar este estudio desde una perspectiva de igualdad de oportunidades, que por un lado identifique las barreras a la inclusión financiera que enfrentan los grupos más vulnerables y, por otro, explore cómo el acceso a servicios financieros adecuados podría promover el desarrollo de capital humano y el emprendimiento, ambos motores para la movilidad social ascendente.

Para efectos de comprender mejor esta problemática, el grupo de expertos convocado para las sesiones de análisis se centró en abordar estos temas a partir de las siguientes preguntas:

1. ¿Qué acciones son necesarias para promover un mayor uso de los medios de pago digitales?
2. ¿Cómo puede potenciarse el efecto del uso de los medios de pago digitales en la inclusión financiera y la movilidad social en México?
3. ¿Cómo pueden los medios de pago digitales promover una mayor formalidad en las mipymes de México?
4. ¿Cuáles son los principales retos y tendencias que enfrenta el mercado de medios de pago en México?
5. ¿Qué barreras existen para una mayor adopción de medios de pago digitales y cuáles serían sus posibles soluciones?

157

Para dar respuesta a estas preguntas es importante comprender la importancia de los medios de pago digitales como la puerta de acceso para la inclusión financiera de muchos microcomerciantes. También lo es el conocer su relación con el emprendimiento, su estructura normativa y de mercado, y evaluar en qué medida estos medios de pago impactan, o no, en la mejora de la inclusión financiera y la movilidad social. Asimismo, resulta relevante presentar información sobre el impacto que tuvo la pandemia en la adopción de los medios de pago digitales.

Dado lo anterior, y desde una perspectiva de movilidad social, será posible plantear aquí algunas recomendaciones para incorporar a la población excluida al sistema financiero, especialmente a los microcomerciantes, a través del uso de medios de pago digitales. Esto, con el objeto de propiciar el desarrollo de herramientas financieras más adecuadas a las necesidades de los usuarios, que logren incidir de manera efectiva en los factores que impulsan la movilidad social ascendente, como lo es el emprendimiento y el desarrollo de capital humano.

IMPORTANCIA PARA LA MOVILIDAD SOCIAL

Punatar y Yaworsky (2021) indican que en el contexto de la pandemia por COVID-19 —en el que personas de bajos ingresos de todo el mundo han perdido sus empleos o negocios, y se estima que 100 millones

de personas descenderán a una situación de pobreza extrema— las instituciones financieras tienen un papel fundamental en el apoyo a los más vulnerables, al proporcionar herramientas financieras que se adecúen a sus necesidades.

La literatura da por sentado que la inclusión financiera contribuye a la movilidad social ascendente, lo cual es un asunto que requiere estudiarse con mayor profundidad. Según World Bank (2014), el impacto de la inclusión financiera varía en función del tipo de servicios financieros que se analice. El acceso a servicios de pagos y ahorros básicos tiene beneficios incuestionables para la población en situación de pobreza. En productos de seguros, también hay evidencia de un impacto positivo. Para las empresas, especialmente las pequeñas y jóvenes que enfrentan mayores restricciones, el acceso a financiamiento se asocia con la innovación, la creación de empleo y el crecimiento.

158

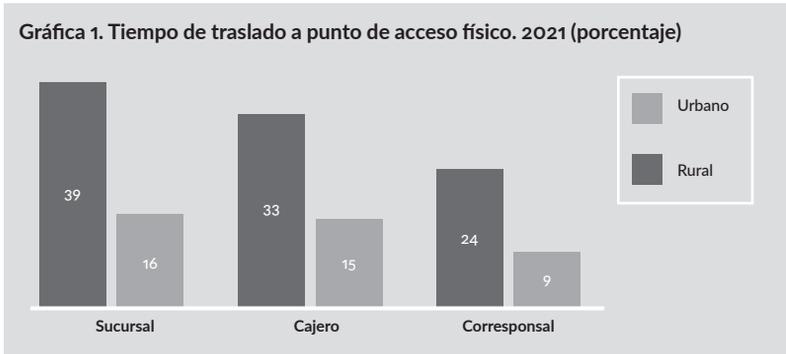
Suri (2017) ha mostrado que el uso de medios de pago digitales contribuye a la reducción de la pobreza. De igual forma, Patnam y Weijia (2020) y Pereira da Silva, Frost y Gambacorta (2019) afirman que el uso de dichas herramientas contribuye a disminuir las desigualdades y a gestionar de manera más efectiva los choques financieros, lo que coincide con lo postulado por Collins *et al.* (2009) y Del Ángel (2018).

A su vez, Ozili (2018) señala que el acceso a servicios financieros digitales puede facilitar a los individuos de bajos ingresos el contar con herramientas financieras que no impliquen incurrir en costos de traslado ni pérdida de horas laborables debido a desplazamientos, lo cual puede llegar a ser pernicioso para las personas con menores ingresos en México, ya que, de acuerdo con Acevedo y Székely (2021), desplazarse a un cajero automático puede llegar a representar hasta el 97.7% de la línea de pobreza internacional establecida en 5.5 dólares diarios (2011 PPP).

En este sentido, Maravalle y González (2022) destacan que los medios de pago digitales reducen el costo y agilizan la velocidad de realizar y recibir pagos, lo cual es especialmente beneficioso en zonas donde las distancias de traslado hasta una sucursal bancaria pueden ser prolongadas. Además, reducen los riesgos de inseguridad y, por lo tanto, aminoran la delincuencia.

A pesar de todos los beneficios que conllevan las transacciones digitales, en México, para muchas personas el primer punto de acceso al sistema financiero sigue siendo las sucursales físicas. De acuerdo

con los datos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) (CNBV e INEGI, 2021), el tiempo de traslado a una sucursal en las zonas rurales es más del doble del reportado en localidades urbanas: una persona utiliza en promedio 16 minutos en un entorno urbano, mientras que en las zonas rurales es de 39 minutos (gráfica 1).



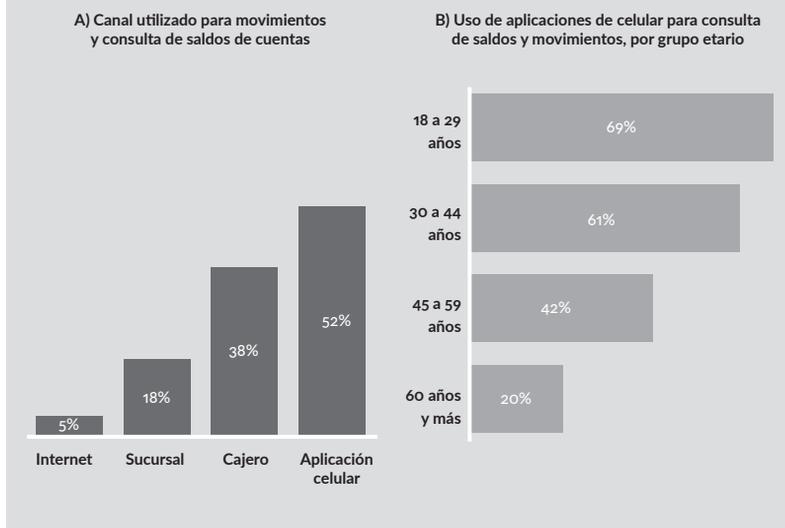
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIF 2021.

Por esta razón, resulta positivo que el teléfono celular se haya convertido en el principal medio para consultas de saldo y realizar movimientos para las personas que cuentan con un producto de captación, especialmente entre la población menor a 44 años, ya que, de acuerdo con los datos de la ENIF 2021, existen brechas importantes entre grupos etarios en la adopción de este medio de consulta (gráfica 2).

Otra vía con la que la adopción de medios de pago digitales puede promover una mayor inclusión financiera y movilidad social es a través del emprendimiento. En este sentido, Vélez-Grajales y Vélez-Grajales (2014) han postulado que la actividad empresarial es un mecanismo que favorece la movilidad social ascendente de la población en la base de la pirámide, y el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) demostró que las empresas que adoptaron herramientas digitales durante la pandemia aumentaron sus ventas entre un 20% y 30% más que sus pares que no lo hicieron (WEF, 2022).

El incorporarse a la red de pagos abre a las mipymes la posibilidad de vender en línea, lo que incrementa la cartera de clientes y la ampliación de canales de venta; además, contribuye a reducir costos,

Gráfica 2. Uso de canales digitales para movimientos y consulta de saldos. 2021



160

Nota: Los encuestados pueden elegir más de una opción.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIF 2021.

ya que no es indispensable contar con establecimientos físicos e inventarios, lo que permite ofrecer una mayor variedad de productos, así como reducir la distancia física entre proveedores y clientes (CMM y Fintech, 2022). Por otra parte, la información obtenida en las transacciones electrónicas puede ser utilizada para el diseño de bienes y servicios personalizados (Banco de México, 2021a).

Maravalle y González (2022) estiman que solo el 35% de las empresas en México aceptan pagos digitales, por lo que las compras por internet en el país son mucho menores que aquellas registradas en países como Chile o Brasil. Por ejemplo, en 2017, solo un tercio de los adultos en México realizó al menos un pago digital, contra casi dos tercios que lo hicieron en Chile. Otra cifra reveladora es que, en México, el 90% de los adultos utiliza el efectivo para pagos pequeños, y para pagos grandes el 78%.

Cabe señalar que en México las mipymes representan el 99.7% de todas las empresas, el 62.6% del empleo del sector privado y el 35.2% del producto nacional bruto. Aun así, el acceso de las mipymes al crédito bancario en México es inferior al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE) y de pares regionales, lo que limita la creación y el crecimiento de empresas (Maravalle y González, 2022).

Todo lo anterior revela la necesidad de estudiar y comprender con mayor precisión la relación entre la adopción de los medios de pago digitales con la inclusión financiera y, por consiguiente, con la movilidad social. Esto permitirá proponer recomendaciones de mejora al sistema financiero, a fin de que este tenga impactos positivos para la movilidad social.

ESTRUCTURA Y COMPORTAMIENTO RECIENTE

161

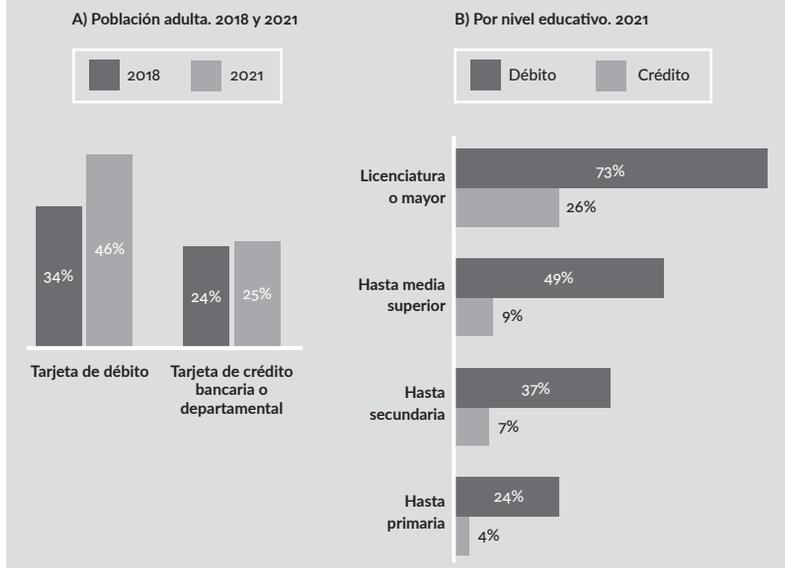
El INEGI señala que, en 2021, el sector financiero generó el 3.8% del producto interno bruto del país y 67.8% de la población era usuaria de algún tipo de servicio financiero (COFECE, 2022). Asimismo, la OCDE asegura en la *Economic Surveys: Mexico 2022* que una mayor adopción de servicios financieros digitales puede fortalecer la competencia en el sector bancario, reducir márgenes de tasas de interés y fomentar el crédito a pequeñas y medianas empresas en México (COFECE, 2022).

La infraestructura con la que cuenta México para los medios de pago dentro del país puede clasificarse en: 1) infraestructuras de importancia sistémica y 2) pagos al menudeo. Entre los primeros se encuentran los depósitos centralizados, el sistema de liquidación de valores, servicio de custodia de valores, contraparte central y el SPEI, que es el sistema de pagos más importante, ya que en él se procesan la mayoría de las transferencias interbancarias del país. En cuanto a los pagos al menudeo, destacan los pagos con tarjeta y CoDi (Banco de México, 2021a).

Según datos de la ENIF 2021, el 25% de la población adulta en México cuenta con una tarjeta de crédito, bancaria o departamental, lo que representa apenas un incremento de un punto porcentual desde 2018. Por su parte, la proporción de la población que cuenta con al menos una tarjeta de débito incrementó 12% en el mismo periodo, alcanzando el 46%. Es de notar que la tenencia de tarjetas se incrementa conforme aumenta el nivel educativo, y que el efectivo continúa siendo el medio de pago más utilizado (gráfica 3).

Es pertinente señalar que, de acuerdo con los datos de la ENIF 2021, alrededor de 3 de cada 10 personas que cuentan con una tarjeta de débito no la utilizan, y dan como razón principal su preferencia por pagar en efectivo (64%). Otras razones que parecen relevantes incluyen la desconfianza en utilizarla (9%) y el no saber cómo hacerlo (6%).

Gráfica 3. Tenencia de tarjetas de crédito y débito en México



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

El 24% de la población adulta reportó haber realizado un pago con tarjeta de crédito o débito en algún establecimiento, aunque en localidades rurales este porcentaje apenas alcanza el 13%. La población de 30 a 44 años reporta el mayor uso de tarjetas (29%) y transferencias (10%), seguido de la población entre 18 y 29 años. Además, el uso de medios de pago electrónicos es más común entre la población con mayor nivel educativo. Más de la mitad de la población con tarjeta de débito reportó haberla utilizado menos de 10 veces al mes y solo el 12% reportó utilizarla con una frecuencia mayor (CNBV e INEGI, 2021).

En cuanto a CoDi, como parte de los pagos al menudeo, se trata de una plataforma desarrollada por el Banco de México que permite realizar transferencias electrónicas entre cuentas de depósitos. Surge para aprovechar la innovación tecnológica y para complementar los esquemas de pagos ya existentes, aprovechando la infraestructura con la que cuenta el país. La decisión de desarrollar CoDi se hizo con base en que, en 2018, aproximadamente 69.6 millones de personas tenían acceso a teléfonos inteligentes en México, pero solo 37.3 millones mantenían al menos una cuenta bancaria (Banco de México, 2021a).

A partir de la fecha en que CoDi inició operaciones, al cierre de 2019 se registraron un total de 145,905 pagos realizados con esta plataforma —lo que corresponde a 1,569 pagos diarios— por una cifra total de 99.0 millones de pesos, con un monto promedio por pago de 678 pesos (Banco de México, 2021a). No obstante, para el tamaño de la economía mexicana, esta penetración es muy baja. Por ejemplo, según datos de la ENIF 2021, CoDi solo es conocido por 1 de cada 3 personas adultas en el país, aunque Maravalle y González (2022) señalan que solo el 10% de los usuarios de internet conocen de su existencia y solamente el 2% de ellos lo ha usado alguna vez.

Otro tema importante en el contexto de medios de pago es el uso de activos virtuales. En ese sentido, Banco de México ha sido muy claro en su postura de mantener una sana distancia entre los activos virtuales y el sistema financiero (Banco de México, 2021a). En términos generales, los principios de política pública del Banco de México para los sistemas de pago son: mismo riesgo-misma regulación, interoperabilidad y neutralidad, no generar ganadores únicos ni concentración, alta continuidad operativa en la prestación de servicios, adecuada protección de los clientes y gestión de la ciberseguridad y la ciberresiliencia (Banco de México, 2021b).

Para explicar la baja penetración de CoDi, el WEF hace una precisión, pues señala como barreras a la adopción de medios de pago digitales el marco regulatorio, la falta de estandarización y las estructuras de mercado poco competitivas, así como las deficiencias de infraestructura y las barreras generales a la inclusión financiera. Por ejemplo, el acceso a *hardware* de pago, el conocimiento de los productos y su uso, los requisitos demasiado estrictos en conocimiento del cliente, la desconfianza en el sistema financiero formal, y el acceso confiable y de bajo costo al internet de banda ancha móvil (WEF, 2022). Sobre estos dos últimos puntos, se ha encontrado que el 50% de los adultos no bancarizados en América Latina reportan no tener una cuenta por falta de confianza en las instituciones financieras y que cada aumento de 10 puntos en la penetración de banda ancha agrega un 1.3% al PIB.

Por su parte, Maravalle y González (2022) consideran que algunas barreras al uso de medios de pago digitales en México son la preferencia por el efectivo, la desconfianza hacia el sector financiero, y las brechas de edad y entre los ámbitos urbano y rural. Asimismo, indican que México ocupa una posición baja a nivel internacional en acceso a infraestructura digital, y en la mayoría de los casos la velocidad del internet es lenta, particularmente en servicios de banda ancha fija, ya

que se han observado avances en los servicios de banda ancha móvil. Otra situación que prevalece en el país son las brechas en el uso de internet relacionadas con la edad y el nivel educativo, que son mucho mayores a los demás países de la OCDE.

En una economía moderna, la intermediación financiera óptima se encuentra libre de obstáculos para poder aportar sus beneficios que, en una red de pagos, implican seguridad transaccional, confiabilidad y disponibilidad del servicio. En este sentido, la falta de competencia en el mercado de medios de pago en México está generando enormes costos de oportunidad, que se revelan al compararlo con otros países, en cuanto a las operaciones con tarjeta se refiere (CMM y Fintech, 2022).

164

Incluso la COFECE (2020) ha señalado otras barreras a la competencia en el mercado de pagos en México, como son la existencia de una única red de pagos con tarjeta, los requisitos anticompetitivos que incrementan los costos de entrada de nuevas cámaras de compensación, la copropiedad de las cámaras de compensación por parte de las principales instituciones bancarias —lo que genera restricciones anticompetitivas— y la obligación de los titulares de marca de garantizar la liquidez diaria de las transacciones, aún sin contar con información oportuna y necesaria.

En ese sentido, el Banco de México ha establecido una política pública para las finanzas abiertas basada en tres elementos: mitigación de riesgos, eficiencia y corrección de fallas de mercado. Esta política busca facilitar servicios seguros e interoperables, dar certeza sobre roles y responsabilidades, tener certidumbre sobre la seguridad del ecosistema y asegurar condiciones equitativas y transparentes (Banco de México, 2021b).

En cuanto a las soluciones a los desafíos para la adopción de los medios de pago digitales, el WEF propone: 1) prácticas regulatorias para reducir las barreras del mercado y promover la innovación, a fin de fomentar la interoperabilidad, adoptar estándares industriales globales y promover la igualdad de condiciones, 2) fomentar la colaboración entre el sector público y el privado, 3) garantizar pagos digitales transfronterizos seguros, mediante la adopción de estándares internacionales que permitan la interoperabilidad técnica y de red y 4) facilitar nuevas tecnologías y la innovación, mediante el diseño de regulaciones y políticas flexibles que promuevan la igualdad de condiciones para todos los actores (WEF, 2022).

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

La discusión se centró en los potenciales beneficios del uso de medios de pago digitales para promover la inclusión financiera y la movilidad social, así como en las principales tendencias, barreras, retos y posibles soluciones para explotar esos beneficios.

En primer lugar, vale la pena distinguir a los *sistemas de pago* de los *medios de pago*, transferencias, remesas y activos digitales. Quien regula los sistemas de pago en México es el Banco de México, en términos de su ley y la de sistemas de pago. Actualmente, los sistemas de pago de alto valor que operan en el país son: SPEI, DALÍ, SIAC y los sistemas de pago de bajo valor, constituidos por cheques, transferencias electrónicas, domiciliaciones y tarjetas bancarias.

165

Una red de pagos está conformada por un conjunto de reglas o contrato de intercambio doméstico, un conjunto de comisiones y tarifas, y una infraestructura de mensajería o lenguaje. Actualmente, México es el único caso de América Latina que tiene una red gobernada colectivamente por las principales instituciones bancarias y dos cámaras de compensación. Asimismo, esta red cuenta con un solo lenguaje que, comparado con las redes de otros países, ofrece una menor disponibilidad de datos que podrían usarse para mejorar la experiencia y protección del consumidor, en aspectos como la prontitud para recibir devoluciones por servicios no prestados.

Para que se lleve a cabo una operación en la red de pagos de tarjetas, es necesario que el comercio firme con un adquirente y el tarjetahabiente con un emisor, quien corre el riesgo de darle una tarjeta de débito o crédito al tarjetahabiente. En la operación comercial, el banco adquirente manda una orden al procesador, quien consulta el saldo con el emisor y confirma la transacción. De esta forma, el comercio sabe que tiene una garantía de pago y puede realizar la operación con tranquilidad.

Las transacciones con tarjeta pueden clasificarse en operaciones con tarjeta presente o con tarjeta no presente. Las primeras requieren una combinación de pin y del chip, a fin de garantizar que la transacción se ejecute y no sea fraudulenta. En cuanto a las operaciones con tarjeta no presente, como las compras en línea, requieren incorporar elementos de autenticación de identidad, con la finalidad de que la transacción pase rápido, exista una buena experiencia de uso y, al mismo tiempo, evitar los fraudes.

Es importante tener claro este flujo de operación y sus participantes, ya que la evolución del sector *fintech* está favoreciendo la aparición de empresas especializadas en algún eslabón de la cadena de valor, en oposición a la práctica actual en la que una misma institución es al mismo tiempo emisor y adquirente, lo que provoca distorsiones y conflictos de intereses. Estas distorsiones se presentan de manera particular en la determinación de las tasas de intercambio, ya que en México existe una sola red de medios de pago y dos cámaras de compensación, que son propiedad de los principales bancos, lo que inhibe una asignación competitiva de las tasas de intercambio, en perjuicio del usuario y de los propios comercios.

166

Esto es relevante para la inclusión financiera, ya que, si bien, en México es relativamente fácil obtener una tarjeta de crédito o débito, la penetración de terminales punto de venta en los comercios aún es muy baja, lo que refuerza la preferencia por el uso del efectivo. En este sentido, es de destacar el importante desarrollo de los agregadores en México, quienes propician un mayor volumen en un negocio de poco margen.

La entrada de nuevas tecnologías y participantes ha sido refrescante para el sistema, ya que, actualmente, dos terceras partes de las operaciones en el país son realizadas por adquirentes no bancarios y más de la mitad de las terminales punto de venta (TPV) son de agregadores, como Clip o Mercado Pago, lo que ha facilitado que negocios más pequeños ya puedan recibir pagos con tarjeta y generen ventas adicionales con clientes que no disponen de efectivo en el momento.

Asimismo, se está comenzando a observar la participación en el sector de empresas y plataformas que no pertenecen al sistema financiero, como las dedicadas al servicio de transporte urbano y reparto de alimentos, quienes utilizan la información transaccional de sus clientes para ofrecer servicios de crédito, así como el pago de impuestos y servicios. De igual manera, es relevante y causa expectación la incursión de las empresas *big tech* en el mercado de pagos, como Instagram, Facebook, WhatsApp, Amazon, etc., quienes pueden aprovechar la información transaccional de sus usuarios para ofrecer servicios de *embedded payments* (pagos integrados), que permiten realizar pagos de manera ágil y con mínima fricción para realizar compras en sus redes, así como otros servicios financieros.

El procesamiento de los pagos también está evolucionando, gracias a la innovación mediante el uso de tecnologías que aún no están

completamente reguladas en el país, principalmente para la transferencia de recursos.

En este sentido, se opinó que la mayor oferta de opciones para pagos digitales aún no genera un nivel de competencia óptimo para que las mipymes se inclinen a utilizar alternativas a la banca tradicional, y se señaló la importancia de la participación de la autoridad en la regulación de comisiones y favoreciendo un mercado de pagos competitivo. Al respecto, cabe señalar que el Banco de México ha buscado reducir la tasa de intercambio para transacciones con medios de pago digitales en pequeños negocios, mediante el esquema de tasa natural, en el que se incluyen 14 tipos de microcomercios beneficiarios de este programa.

167

Con relación a las iniciativas impulsadas por Banco de México, merece especial atención CoDi, sobre la que se coincidió en que no ha tenido el desarrollo que se esperaba, quedando muy rezagado en comparación con aplicaciones similares lanzadas en mercados sudamericanos, como «Pix» en Brasil, «Daviplata» en Colombia o «Yape» en Perú.

Se mencionó que si bien CoDi tiene una motivación noble y prometía mucho, su uso se limita a la población ya bancarizada, quien prefiere realizar pagos con tarjeta de débito o crédito, ligadas a sistemas de recompensas. Otros temas comentados con relación a CoDi es que se trata de una herramienta que debería entrar en el ámbito de la iniciativa privada, y que en su operación pueden darse situaciones de conflictos de intereses.

Se señaló que la preferencia por el efectivo sigue estando muy arraigada en el país y que existen incentivos para que esta preferencia prevalezca, como la evasión fiscal, la búsqueda de privacidad en las transacciones, la amplitud de la economía informal, dificultad y requisitos para usar otros medios de pago, así como la falta de confianza y beneficios percibidos por usarlos. Un aspecto importante es que la expansión de los agregadores de pago se ha dado principalmente en entornos en los que previamente ya existía bancarización, pero ha sido muy complicado extender su uso a regiones y poblaciones desatendidas.

De tal forma, se indicó que el principal reto para una mayor adopción de los medios de pago digitales es la usabilidad del dinero digital, hallando oportunidades en las transferencias de dinero, envío de remesas y oportunidades de mayor usabilidad de las tarjetas. Si bien se usan activos y *wallets* digitales para el envío de remesas, cuando los

familiares las reciben convierten ese dinero digital a físico, por lo que es importante explicar a la población los beneficios de hacer uso de ese dinero digital y establecer los incentivos apropiados para que los participantes prefieran realizar transacciones electrónicas.

En este ámbito, el punto central es la usabilidad. Se mencionó que entre la población milenial se ha vuelto común el instalar *wallets* en sus dispositivos móviles, pero no necesariamente los usan. Asimismo, prevalece la preferencia por el contacto personal en las transacciones financieras, que es un elemento muy importante para generar confianza al usuario.

168 Aunque se observan grandes oportunidades para los medios de pago digitales como herramienta para el envío de dinero y que su uso se ha extendido en los ámbitos urbanos y semiurbanos, también se indicó que son tecnologías que aún son inaccesibles para ciertos segmentos de la población, especialmente en el ámbito rural y para personas de bajos recursos, que es en donde más se necesita impulsar la inclusión financiera. Una propuesta que se mencionó sobre este tema es establecer mecanismos que permitan que las remesas se cobren en bienes de capital o material, con el fin de evitar su conversión a efectivo y que se diluya en gastos de consumo superfluo.

Particularmente, se señaló que existe mucha población que sus ingresos se originan en efectivo, por lo que el digitalizar esos recursos resulta problemático y representa barreras importantes. Ante esto, resulta prioritario ampliar la red de corresponsales que facilite la conversión de dinero en efectivo a digital y viceversa. Ya que una razón importante para la preferencia de liquidez es la demanda precautoria, que se justifica ante la escasez de puntos de acceso al efectivo. A manera de ejemplo, se mencionó que Kenia, con una población de 50 millones de habitantes, cuenta con 180,000 corresponsales, mientras que México, con más de 126 millones de habitantes, no llega ni a 50,000.

Otro aspecto señalado es que la falta de compatibilidad entre aplicaciones y redes de pago implica que una persona tenga que instalar varias aplicaciones en su teléfono celular, pero la gran mayoría de los *smartphones* en el país son de gama media o baja, por lo que las limitaciones en memoria constituyen una limitante.

Un tema que generó interesantes reflexiones fue el del riesgo de desinclusión y desbancarización de algunas poblaciones cuando se fuerza la adopción digital sin atender de fondo las barreras a las que se enfrentan. Ejemplo de ello son las personas de edad avanzada,

quienes están más expuestas a los fraudes cibernéticos y pueden quedar marginadas del sistema financiero porque las aplicaciones digitales no han sido diseñadas pensando en sus necesidades.

Se comentaron situaciones que afectan la experiencia del usuario como: diseños y lenguaje complicados, experiencia de usuario no satisfactoria, actualizaciones de *software* no solicitados, requerimientos de *hardware* y capacidad de memoria, canales de comunicación poco amigables, riesgos cibernéticos, e incluso aspectos de autenticación de identidad, como el uso de huellas digitales, que algunas personas de edad avanzada llegan a perder.

Naturalmente, las herramientas digitales no son la única forma de promover la inclusión financiera a través de los medios de pago. También se mencionó a los programas sociales como un mecanismo que puede contribuir eficazmente a este fin, siempre y cuando se establezcan los incentivos adecuados para incrementar su uso. Por ejemplo, el Banco del Bienestar ha emitido muchas tarjetas, pero las personas siguen prefiriendo retirar el dinero en lugar de usar el plástico para pagar. Al respecto, una propuesta es facilitar y fomentar el uso de estas tarjetas para el pago de transporte público y servicios básicos.

De esta manera, se abre la posibilidad de generar historial crediticio para poder acceder a créditos de forma preferencial. Al recibir solo efectivo, los pequeños negocios limitan sus opciones de obtención de fondos para ampliar el negocio, además de que incurren en riesgos por el resguardo del efectivo.

También se discutió sobre la importancia de la educación financiera y el rol de las instituciones y autoridades financieras, esto último en lo que respecta a la protección básica al consumidor para garantizar un uso seguro de los medios de pago digitales. En relación con la educación financiera es conveniente y falta mucho por hacer; las instituciones financieras han usado la narrativa de la falta de educación financiera para justificar la escasa claridad en sus servicios. La educación financiera es importante, pero también que las instituciones financieras comuniquen sus servicios en un lenguaje más claro y accesible para sus clientes. Se enfatizó la importancia de que las instituciones financieras asuman responsabilidad en el diseño de productos financieros en beneficio del usuario, ya que el enfoque que aboga por el empoderamiento del usuario puede ser apelado para evadir dicha responsabilidad. Además, se señaló que debe llevarse a cabo un esfuerzo continuo a través de distintos medios.

Asimismo, se manifestó que es responsabilidad de las autoridades proteger a los consumidores ante posibles fraudes y abusos, por lo que se sugirió focalizar esfuerzos en desarrollar la capacidad de los reguladores y supervisores, a fin de que sean más competentes, en lugar de destinar recursos a la educación del usuario. Esto debido a que existen cuestiones técnicas que resultan complicadas, incluso para los reguladores. El argumento que delega dicha responsabilidad a los consumidores resulta un despropósito.

170 Por lo anterior, se sugirió la adopción de herramientas tecnológicas para la prevención de fraudes y una supervisión más eficaz. En este sentido, se destacó la importancia de fortalecer la seguridad y ciberseguridad, con un enfoque especial hacia la protección al consumidor, al mismo tiempo que se promueve la flexibilidad, la innovación, la sencillez y una experiencia satisfactoria para los usuarios. Una de las propuestas en este sentido es la «tokenización», la cual permite la protección de la privacidad y la información personal del usuario, al mismo tiempo que facilita la operación con distintos proveedores de servicios, la solicitud de reembolsos, la cancelación de servicios y un mayor control de las transacciones. Todo esto refuerza la confianza para contratar servicios como la domiciliación y puede traducirse en tasas de intercambio diferenciadas, según el valor de la transacción.

Regresando a las recomendaciones a las autoridades, se sugirió desvincular el aspecto fiscal al uso de los servicios financieros formales, ya que esto inhibe la formalidad. En esta línea se argumentó que el temor a la fiscalización puede ser infundado, ya que el riesgo de sanciones para microcomerciantes es muy pequeño y, por otra parte, podrían beneficiarse ante una expansión en sus ventas. En ese sentido, se sugirió que el SAT considere modificar su narrativa, a fin de forjarse una imagen más amable que inspire confianza entre los emprendedores.

Desde la óptica de los proveedores de servicios financieros, una barrera regulatoria es la de la prevención de lavado de dinero (PLD), ya que los procesos de identificación del cliente (KYC) implican fricciones y obstáculos importantes. Al respecto, se sugirió ampliar los montos de operaciones que no requieren autenticación de identidad y evitar el uso del sistema financiero como ventanilla fiscal. Aunque, por otra parte, se señaló que el uso extendido del efectivo para fines políticos y electorales también puede ser un factor que inhibe una mayor bancarización y refuerza la preferencia por el uso de efectivo. En este contexto, se mencionó que, aunque el uso de medios de pago digita-

les no necesariamente contribuye a la inclusión financiera, sí es una herramienta efectiva en el combate a la corrupción.

Otros aspectos de supervisión y regulación que se mencionaron fueron: la importancia de fomentar un mercado más competitivo, los medios de pago, la regulación de nubes y medios de pago sin contacto, y la adopción de herramientas tecnológicas para las funciones de supervisión de las autoridades (*regtech* y *suptech*). Asimismo, se mencionó que no se aprovechó adecuadamente la oportunidad que representó la reforma financiera de 2014 para impulsar la competitividad y la transaccionalidad, así como para llevar a cabo una revisión y sistematización exhaustiva de todas las leyes financieras, ya que su complejidad conduce a problemas de interpretación.

171

La competitividad del sector de pagos fue un tema recurrente. Se sostuvo que la estructura actual del mercado no incentiva su expansión hacia la base de la pirámide, ya que a las instituciones bancarias les resulta más rentable promover la venta de servicios financieros adicionales a los clientes que ya tienen. Además, existen conflictos de interés al establecer las tasas de intercambio, ya que la misma institución puede ser emisora, adquirente, y dueña de la red y de la cámara de compensación. Esto pone en desventaja a instituciones más pequeñas o participantes emergentes, quienes están sujetas a las reglas establecidas por las instituciones más grandes y exponen su información y la de sus clientes a sus competidores que son dueños de la red.

Sobre este tema, se sugirió una mayor cooperación entre el banco central y la autoridad de competencia económica para regular el mercado de los medios de pago, así como evitar los conflictos de interés entre adquirentes, cámaras de compensación y demás actores del sector.

Cabe recordar que la relación entre la adopción de medios de pago digitales y la movilidad social puede abordarse desde el enfoque del emprendimiento. Vélez-Grajales y Vélez-Grajales (2014) han demostrado que la actividad empresarial es un medio efectivo para la movilidad social ascendente. En este sentido, es pertinente puntualizar que la utilización de pagos digitales tiene un impacto positivo en la resiliencia y el crecimiento de las pequeñas empresas (WEF, 2022) y, por el contrario, las empresas que no tienen la posibilidad de pagos a través de estos medios quedan marginadas de la intermediación financiera óptima y en una posición de desventaja con respecto a sus competidores que sí pueden hacerlo (CMM y Fintech, 2022).

Este impacto se puede explicar porque la adopción de medios de pago digitales permite la posibilidad de vender en línea, lo que incrementa la cartera de clientes y la ampliación de canales de venta, disminuye costos por la necesidad de contar con establecimientos físicos e inventarios, permite ofrecer una mayor variedad de productos y reduce la distancia física entre proveedores y clientes (CMM y Fintech, 2022). Como evidencia de ello, WEF (2022) muestra que las empresas que adoptaron herramientas digitales durante la pandemia de COVID-19 aumentaron sus ventas entre un 20% y 30% más que sus pares que no lo hicieron.

172 Las recomendaciones y propuestas presentadas a continuación son resultado de la discusión sobre los potenciales beneficios del uso de medios de pago digitales para promover la inclusión financiera y la movilidad social, así como las principales tendencias, barreras, retos y posibles soluciones para explotar esos beneficios.

En primer lugar, con el objeto de incrementar el impacto del uso de medios de pago digitales en la inclusión financiera, el emprendimiento y la movilidad social en México, se señaló que una de las principales barreras para la adopción de medios de pago digitales es la marcada preferencia por el efectivo entre la población mexicana, impulsada, en parte, por la demanda de efectivo por razones precautorias. En este sentido, se recomendó promover y facilitar la creación de una red de corresponsales bancarios con una gran capilaridad y cobertura en todo el territorio nacional. Esto, con la finalidad de acercar al público puntos de acceso *cash-in* y *cash-out* y, por consiguiente, la demanda de efectivo por razones precautorias disminuirá.

Otra de las barreras para el sano desarrollo del sistema de pagos en México que más se destacó fue la estructura poco competitiva de la red de pagos y sus cámaras de compensación, lo cual se traduce en menores beneficios para sus usuarios e inhibe la adopción de medios de pago digitales por parte de los microcomerciantes. En este sentido, se recomendó fomentar la competitividad del mercado de pagos, que las cámaras de compensación dejen de ser propiedad de los bancos para que no tengan acceso a información privilegiada de sus competidores, mayor flexibilidad en el modelo de las Instituciones de Fondo de Pago Electrónico (IFPE), mayor cooperación entre el banco central y la autoridad de competencia económica para regular el mercado de los medios de pago, así como evitar los conflictos de interés entre adquirentes, cámaras de compensación y demás actores del sector.

También se señaló la importancia de contar con un regulador competente, con capacidad técnica para aprovechar las ventajas de la tecnología y capaz de detectar aplicaciones fraudulentas oportunamente. Para este fin, se recomendó invertir en el desarrollo y retención del capital humano de los organismos supervisores y de política pública en la materia, y el uso de soluciones *regtech* y *suptech* para una labor más eficaz. Además, se pidió un mayor compromiso del Banco del Bienestar con la digitalización, facilitando la accesibilidad a servicios desde dispositivos móviles y fomentando el uso de tarjeta en transporte público, pago de impuestos y servicios básicos.

También se señaló que la estructura de costos transaccionales por el uso de la red de pagos es una barrera importante para la adopción de los medios de pago digitales. Al respecto, se recomendó bajar las tasas de intercambio para pago de transporte público, impuestos y transacciones de bajo valor, con el objeto de extender el uso de los medios de pago digitales entre la población excluida, lo que impactaría de manera directa en la inclusión financiera de poblaciones vulnerables.

Otro aspecto relevante que inhibe la adopción de los medios de pago digitales es el temor de la población a la fiscalización. En este sentido, se recomendó modificar la narrativa e imagen del SAT ante los pequeños negocios y evitar el uso del sistema financiero como ventanilla fiscal, ya que muchos negocios prefieren mantenerse en la informalidad con tal de no exponerse ante el fisco, lo que impide su crecimiento y limita las posibilidades de movilidad social de los microemprendedores. En línea con esto, también se recomendó ampliar los montos de operaciones que no requieren identificación de los clientes.

Finalmente, se observó que los usuarios de los medios de pago digitales se ven en la necesidad de descargar varias aplicaciones para poder realizar transacciones con distintos comercios, ante lo cual, se recomendó promover la interoperabilidad tecnológica de las distintas aplicaciones, a fin de hacer más práctico el uso de medios de pago digitales y que la capacidad de almacenamiento de los teléfonos celulares no sea un impedimento para ello.

REFERENCIAS

174

- Acevedo, I. y Székely, M. (2021). A Decision Tree for Digital Payment Services: The Case of Mexico. *CGD Policy Paper*, 219. Center for Global Development.
- Banco de México. (2020). *Resultados de la encuesta telefónica 2020. Medios de pago usados durante la pandemia*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas/estudios-e-indicadores/%7BoAo2FA1C-9507-B9D2-AB2E-DC-31F3465119%7D.pdf>
- Banco de México. (2021a). *Informe anual sobre las infraestructuras de los mercados financieros 2019*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informe-anual-sobre-las-infraestructuras-de-los-me/%7B82C5B226-4EE1-17B7-377B-9B82F1C2E388%7D.pdf>
- Banco de México. (2021b). *Estrategia de pagos del Banco de México*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/d/%7BA9287AEE-664E-324B-9599-4FF89B6D7791%7D.pdf>
- Batiz-Lazo, B., Bautista-Gonzalez, M. y Gonzalez-Correa, I. (2021). La transformación en el uso de efectivo y pagos digitales durante la pandemia de COVID-19 (The Transformation of Cash and Digital Payments during the COVID-19 Pandemic). (September 27, 2021). SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3931788>
- CNBV e INEGI. (2018) *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018*. INEGI. Comisión Nacional Bancaria y de Valores e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- CNBV e INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2021. Reporte de resultados*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2021/#Documentacion>
- CMM y Fintech. (2022). *La relevancia de la competencia en la red de pagos para el crecimiento económico y la inclusión financiera*. Despacho De la Calle, Madrazo y Mancera y Asociación Fintech de México. <https://www.fintechmexico.org/la-relevancia-de-la-competencia-en-la-red-de-pagos>
- COFECE. (2020). Extracto del Dictamen Preliminar del expediente IEBC-005-2018, emitido el siete de diciembre de dos mil veinte. *Diario Oficial de la Federación 16/12/2020*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607752&fecha=16/12/2020
- COFECE. (22 de junio de 2022). *Inicia COFECE estudio de mercado sobre servicios financieros digitales*. COFECE. <https://www.cofece.mx/inicia-estudio-sobre-servicios-financieros-digitales/>
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S. y Ruthven, O. (2009). *Portfolios of the poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton University Press.
- Del Ángel, G. A. (2018). La inclusión financiera y su relación con la movilidad social. Mimeo, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Maravalle, A. y González, P. A. (2022). Ampliar el acceso a servicios financieros para impulsar el crecimiento y reducir las desigualdades. En *Estudios Económicos de la OCDE: México 2022*. OECD Publishing.

- Ozili, P. K. (2018). Impact of Digital Finance on Financial Inclusion and Stability. *Borsa Istanbul Review*, 18(4), 329-340. <https://doi.org/10.1016/j.bir.2017.12.003>
- Pereira da Silva, L. A., Frost, J. y Gambacorta, L. (05 de noviembre de 2019). *Welfare Implications of Digital Financial Innovation* [Conferencia]. Santander International Banking Conference on "Banking on Trust: Building Confidence in the Future", Madrid. <https://www.bis.org/speeches/sp191120.htm>
- Patnam, M. y Weijia, Y. (2020). The Real Effects of Mobile Money: Evidence from a Large-Scale Fintech Expansion. *IMF Working Paper*, 2020/138. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/07/24/The-Real-Effects-of-Mobile-Money-Evidence-from-a-Large-Scale-Fintech-Expansion-49549>
- Punatar, P. y Yaworsky, K. (2021). *Guía para la transformación digital. Seis estrategias para ampliar la inclusión financiera*. Accion. <https://www.accion.org/the-digital-transformation-guide-six-strategies-to-scale-financial-inclusion>
- Suri, T. (2017). Mobile Money. *Annual Review of Economics*, 9(1), 497-520. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-063016-103638>
- Vélez-Grajales, V. y Vélez-Grajales, R. (2014). La actividad empresarial como mecanismo de movilidad intergeneracional en México. En E. Lora y F. Castellani. *La opción empresarial en América Latina: ¿Vía de ascenso?* (pp. 83-98). Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- WEF. (2022). *Accelerating Digital Payments in Latin America and the Caribbean*. World Economic Forum. <https://publications.iadb.org/en/accelerating-digital-payments-latin-america-and-caribbean>
- World Bank. (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/16238>

CITACIÓN RECOMENDADA:

Del Ángel Mobarak, Gustavo A., Díaz-Infante Chapa, Enrique y Pérez Sosa, Felipe A. (2023). *Un sistema financiero para la movilidad social*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.