

# MAPA ESTRATÉGICO DE INCLUSIÓN FINANCIERA: UNA HERRAMIENTA DE TRABAJO

**Ursula Heimann**

Sparkassenstiftung für Internationale Kooperation  
ursula.heimann@fundacionalemana.com.mx

**Juan Navarrete Luna**

Consultor independiente  
juan\_navarrete@yahoo.com

**Mary O'Keefe**

Consultora independiente  
mokeefew@gmail.com

**Beatriz Vaca Domínguez**

BANSEFI  
bvaca@bansefi.gob.mx

**Gabriela Zapata Álvarez**

PATMIR- SAGARPA  
forgfin.dgpr@sagarpa.gob.mx

**D**iversas circunstancias dificultan el estudio riguroso de los procesos, estrategias e impacto de los esfuerzos de inclusión y penetración financiera, ya sea a nivel académico, de política pública o de empresas u organizaciones oferentes de servicios financieros. En el caso de México, un problema central ha sido la carencia de unidad y precisión en la definición y el entendimiento de los conceptos básicos del tema en cuestión. Un ejemplo de ello puede apreciarse con el término *bancarización*, cuya definición ha carecido de un marco conceptual que acote con claridad sus alcances e implicaciones. A raíz de ello, el término se ha utilizado por una multiplicidad de actores para describir una miscelánea de estrategias y métodos de ampliación del sistema financiero, sustancialmente distintos entre sí. Lo anterior ha producido diferencias en el entendimiento, enfoques y objetivos de los esfuerzos de inclusión y penetración financiera.

En términos generales, las estrategias aplicadas en México para incrementar la penetración del sistema financiero comprenden iniciativas públicas, de asistencia social y privadas de distinta índole, las cuales incluyen: la apertura de cuentas para el pago de nómina o la transferencia de recursos a beneficiarios de programas públicos; el financiamiento de esquemas de garantías para créditos dirigidos; la creación de intermediarios financieros; el fondeo y la capitalización de los mismos; el subsidio a la adquisición de infraestructura física y tecnológica; la provisión de asistencia

técnica; y, en lo que se refiere al marco legal, la creación y/o adecuación de leyes específicas para normar la actividad de intermediarios financieros no bancarios, entre otras. Por otro lado, está la prestación de servicios financieros masivos bajo un enfoque de negocio por parte de la banca privada (*downscaling*) u otras empresas e intermediarios financieros. Esta diversidad de enfoques y esfuerzos descritos para el caso mexicano también se pueden observar, de una u otra forma, en varios países en vías de desarrollo, donde actualmente se busca ampliar el acceso a servicios financieros a la población que carece de ellos.

La multiplicidad de iniciativas enunciadas más arriba—inherente a contextos de mercado en los que compiten agentes de naturaleza diversa—puede aportar de manera importante a la inclusión financiera. Sin embargo, también puede dificultar el seguimiento cabal de objetivos y estrategias enfocados a la profundización del sistema financiero si las iniciativas promovidas no se realizan con cierta coherencia y coordinación—por ejemplo, bajo una estrategia sistemática de inclusión financiera. De esta forma se podría facilitar la medición del logro de metas y maximizar el impacto en el desarrollo económico y el bienestar de la población.

Bajo esta perspectiva, el documento ofrece una base conceptual que facilita la comprensión ordenada y sistemática de las distintas dimensiones de la inclusión financiera, en particular para el caso de individuos y hogares. Se espera que esta base sirva para unificar criterios que a su vez contribuyan a definir objetivos, estrategias y actividades, no sólo para el caso de México, sino también para otros países que enfrentan retos similares.

El “mapa estratégico de inclusión financiera” es producto del trabajo de un grupo de personas que, de forma independiente o desde sus instituciones, cuentan con una amplia experiencia teórica y práctica sobre el complejo proceso de inclusión financiera. En sus orígenes, a inicios del 2008, el trabajo del grupo estuvo enfocado a promover la coordinación entre un conjunto de instituciones que realizaban esfuerzos de investigación y análisis, con el fin de comprender la problemática de la bancarización en México y establecer un programa de investigación integral de largo plazo que coadyuvara al proceso.

En el camino resultó evidente que, para lograrlo, era paso obligado hacer un examen minucioso del significado y los objetivos perseguidos por la citada “bancarización”, así como de los elementos que la componen. De esta forma, el grupo pasó de la necesidad de encontrar una definición uniforme, que permitiera su medición, a la utilización y definición del término más integral de “inclusión financiera” como: *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 aportar a su desarrollo y bienestar.*

Las dimensiones de *acceso a y uso de* servicios financieros se refieren, en un primer plano, a la disponibilidad generalizada y permanente de los mismos y, en un segundo, a su uso vinculado a las necesidades específicas—programadas y eventuales—de los usuarios. La disponibilidad, en su expresión más simple, refiere a “proximidad” física, que incluye: la cercanía geográfica de los servicios al usuario; o su ubicación conveniente en zonas de amplia confluencia de usuarios; o bien, su entrega a través del uso de mecanismos de distribución apropiados (tecnologías, metodologías). El calificativo *universal* implica que los servicios estén disponibles para población en general. La *continuidad* del servicio se relaciona con la existencia de intermediarios financieros sólidos y autosustentables que lo provean.

La definición contempla también las propiedades idóneas de los servicios ofrecidos: *diversificados*, refiriéndose a una gama amplia y variada; *adecuados*, refiriéndose a pertinencia de las características y condiciones de los productos para un mercado objetivo determinado; y *formales*, refiriéndose a que estos se operen bajo un marco regulatorio sólido que incentive el fortalecimiento de las instituciones y estimule la confianza en ellas.

Esta definición parte de la premisa de que la inclusión financiera es una condición importante para el desarrollo económico de los países que—como México—presentan una deficiente distribución de recursos y riqueza, así como grupos amplios de la población en condiciones de pobreza. Para la población y el país en cuestión, los rezagos pueden ser combatidos por la creación de oportunidades de desarrollo para la población, entre ellas, oportunidades financieras por medio de las cuales los usuarios puedan fortalecer su bienestar económico y social. Esto incluye, entre otros aspectos, el uso de sistemas de pago, el aprovechamiento de oportunidades productivas; la atención a necesidades asociadas al ciclo de vida y la suavización del consumo; la creación de patrimonio; y, finalmente, la promoción de una cultura de prevención.

A través de la definición y de la delineación de las categorías conceptuales que la componen, el mapa estratégico de inclusión financiera busca aportar al debate y esfuerzos actuales de inclusión financiera, proponiéndose como una herramienta para diagnosticar, analizar y guiar de manera sistemática el complejo proceso de inclusión financiera que actualmente se observa en varias partes del mundo.

Para ello, el documento presenta: una propuesta de definición detallada del concepto de inclusión financiera; un mapa estratégico que contiene los elementos indispensables de un sistema financiero incluyente y estrategias para lograrlo; y una propuesta de indicadores y variables para monitorear y medir el impacto de las intervenciones que se realicen. Estos también permitirán la construcción de parámetros específicos para la medición de los avances en el complejo proceso de la inclusión financiera.

Para obtener una copia de la publicación o mayor información sobre la misma, escriba a: [inclusionfinanciera@gmail.com](mailto:inclusionfinanciera@gmail.com).