

DISCRIMINACIÓN INCLUSIÓN FINANCIERA

G·U·Í·A
PARA LA
ACCIÓN
PÚBLICA

INCLUSIÓN FINANCIERA SIN DISCRIMINACIÓN



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPRED
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

Coordinación y elaboración: Paula Leite y Pablo Yanes Rizo

Desarrollo de contenidos y comentarios:

Conapred: Armando Correa Lazzarini, Andrea Casir Chelala, Luisa Paola Flores Rodríguez, Alma Delia Ramírez Rojas y Laura Barba Ramírez;

CEPAL: Jesús Antonio López Cabrera y Jesús Santamaría González

Conapred y CEPAL agradecen la atenta lectura y las valiosas sugerencias de Socorro Mayec Vargas Arias y José Víctor Pérez Romero de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Coordinación editorial: Génesis Ruiz Cota

Cuidado editorial: Armando Rodríguez Briseño

Diseño gráfico: Paula Montenegro

Formación: Karla María Estrada Hernández

Primera edición: noviembre de 2023

© 2023. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Londres No. 247, colonia Juárez, alcaldía Cuauhtémoc,

Código postal 06600, Ciudad de México

www.conapred.org.mx

ISBN: 978-607-8864-18-8 (Inclusión financiera sin discriminación)

ISBN: 978-607-8418-99-2 (Guía para la Acción Pública)

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra, previa autorización por escrito de la institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

CONTENIDO

Presentación	4
Introducción	6
1. ¿Qué es la inclusión financiera?	11
2. ¿Cuáles son las barreras discriminatorias que impiden o limitan la inclusión financiera?	16
3. ¿Cuál es el marco jurídico en materia de inclusión financiera sin discriminación?	31
4. ¿Qué pueden hacer los bancos, proveedores de servicios y productos financieros para combatir la discriminación y fomentar la inclusión?	37
5. ¿Qué pueden hacer las instancias reguladoras?	53
6. ¿Qué pueden hacer las instancias de educación financiera?	57
Palabras finales.....	60
Abreviaturas	62
Referencias.....	63

PRESENTACIÓN

No obstante los beneficios que ha traído la inclusión financiera en México para millones de personas, hogares y negocios, el sector de empresas que ofrecen productos y servicios financieros todavía excluye de su acceso y uso a muchas personas en el país, en particular a los grupos históricamente discriminados.

Tanto actos discriminatorios —que han sido noticia en años recientes— como prácticas institucionalizadas de exclusión —que no suelen tener la misma visibilidad— ocasionan el efecto acumulado de privar a personas indígenas, personas con discapacidad, personas mayores, migrantes y refugiadas, entre otras, de la posibilidad de contar con instrumentos de ahorro, inversión y seguro que les podrían permitir tener oportunidades de desarrollo y ejercer múltiples derechos y libertades.

México ha fortalecido una política pública de inclusión financiera que ha logrado importantes éxitos al ampliar el acceso a productos y servicios financieros, el uso de instrumentos formales y seguros de finanzas y la promoción de la educación financiera, que da herramientas para una navegación más accesible del sistema financiero. La vinculación de esta política pública con la de igualdad y no discriminación permite identificar muchas áreas de oportunidad de mejora, a partir de la aplicación del enfoque diferenciado, y constituye un muy buen ejemplo de coordinación de los esfuerzos del Estado, el sector privado y la sociedad para contrarrestar y eliminar la discriminación.

Ante este panorama, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en el marco de la cooperación técnica para el desarrollo, han llevado a cabo un esfuerzo para diseñar herramientas que faciliten a los diversos actores del sector financiero llevar a cabo intervenciones concretas contra las prác-

ticas discriminatorias para no dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera, ya que no puede haber desarrollo con discriminación y exclusión. Esta guía, que se benefició de la revisión y observaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, busca ofrecer recomendaciones sencillas y específicas para hacer operativos los mandatos legales centrados en la garantía del derecho a la no discriminación y la promoción del acceso y aprovechamiento del sistema financiero.

Claudia Olivia Morales Reza

Presidenta del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación

Hugo Beteta

Director de la Sede Subregional
en México de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe

En la sociedad actual parece imposible participar en la vida social y económica sin utilizar los servicios financieros.

INMACULADA LLORENTE

La discriminación en el sector financiero surge en un contexto de discriminación estructural histórica que ha jerarquizado a la sociedad mexicana en torno a distintas variables sociodemográficas, identitarias y económicas. Esta estructura de exclusión se fortalece y mantiene por la presencia sistemática y generalizada de estereotipos y prejuicios que normalizan actitudes, conductas y prácticas discriminatorias que resultan en limitación de oportunidades y negación de derechos.

El interés creciente que ha ganado el concepto de *inclusión financiera* en la última década deriva del mejor entendimiento acerca de la importancia que tiene dentro del desarrollo económico y social, así como de un mayor reconocimiento del papel que juega dentro de la reducción de la pobreza extrema, el impulso de la prosperidad compartida y el desarrollo sostenible [Banco Mundial, 2014; CEPAL, 2017].

La falta de inclusión financiera es un obstáculo para el desarrollo de las personas, familias, empresas y, en general, para toda la sociedad. De acuerdo con los indicadores de inclusión financiera del Banco Mundial [Global Findex], México se encuentra por debajo del promedio latinoamericano en varios indicadores de inclusión financiera [Martínez y Reséndiz, 2021].

Profundizar en el entendimiento de la problemática que trae consigo la discriminación dentro del proceso de inclusión financiera cobra sentido cuando se logra establecer de qué manera afecta o limita los derechos humanos y excluye a las personas de oportunidades sociales relevantes, lo cual, además de tener un efecto directo en sus vidas, tiene un efecto ampliado para la sociedad en general.

Debido a que la discriminación funciona como una barrera que disminuye o impide el goce de derechos y oportunidades, las personas especialistas en derechos humanos sugieren desarrollar acciones preventivas y correctivas intencionales a fin de asegurar las mismas oportunidades de acceso para todas las personas (Rodríguez Zepeda, 2006).

En el caso particular, además de mejoras en términos de regulación, puede significar, entre otros beneficios, el desarrollo de productos con perspectiva de género, ofrecer cursos de educación financiera y educación digital sencillos, accesibles y también en lenguas indígenas, generar un vínculo con las poblaciones en situación de discriminación al incluirlas en los diferentes medios publicitarios, mejorar la distribución y accesibilidad de las sucursales o cajeros automáticos, regular e invertir en infraestructura tecnológica para que las poblaciones difíciles de alcanzar puedan acceder mediante plataformas digitales, diseñar productos y servicios financieros específicos para las personas en situación de pobreza que residen en contextos urbanos y rurales.

La discriminación en el sector financiero no es un fenómeno aislado, forma parte de un complejo engranaje de prácticas y relaciones sociales que llevan a la vulneración de derechos y a la negación de oportunidades (Martínez y Reséndiz, 2021). Combatir el problema público de la discriminación que opera en el sector financiero y dentro del proceso de inclusión financiera, para desarticular las prácticas discriminatorias, es un objetivo necesario para reducir las desigualdades y favorecer el desarrollo y bienestar de la población, además de que constituye una obligación legal vinculante para todas las instituciones del sector.

Al respecto, se ha propuesto la hipótesis de que el sector financiero en México “ya pasó por la etapa de crecimiento acelerado de la inclusión” y que la política de inclusión probablemente no podrá “hacer algo muy generalizado que logre un gran impacto”, es decir, se ha topado ya con ciertos límites —relacionados con la estructura de la oferta y la demanda— que implican la necesidad de diseñar acciones específicas para superar las brechas existentes (FUNDEF, 2020).

En este sentido, parece propicio reforzar la inclusión financiera con medidas antidiscriminatorias, que atiendan la necesidad de atacar el problema público de la discriminación en el acceso al sector, más allá de los esfuerzos de expansión y modernización del mercado, puesto que existe evidencia de que una parte de la población excluida podría ser integrada al sistema financiero formal si se eliminan prácticas y conductas discrimi-

natorias. Esta Guía aspira precisamente a visibilizar estas prácticas y aportar herramientas para identificarlas y contrarrestarlas.

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTA GAP Y A QUIÉN VA DIRIGIDA?

El objetivo de esta Guía para la Acción Pública (GAP) es aportar conocimientos y herramientas útiles para prevenir y combatir prácticas discriminatorias en la provisión de productos y servicios financieros, que promuevan una inclusión financiera para todas las personas, sin discriminación.

Está dirigida fundamentalmente a todos los actores involucrados en el sistema financiero mexicano, a las y los profesionales que se desempeñan en las instituciones bancarias del sector público y privado, así como a las instituciones reguladoras, a las que recolectan y analizan información, a las que imparten educación financiera y demás instituciones que forman parte de este sector y que promueven la inclusión financiera en nuestro país.

El desarrollo de la presente guía toma como base el trabajo colaborativo entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) titulado *Inclusión financiera sin discriminación: hacia un protocolo de trato incluyente en sucursales bancarias de México*, el cual pone de manifiesto las principales desigualdades dentro del sector financiero en nuestro país y presenta recomendaciones viables para reducir las prácticas discriminatorias del sector a nivel nacional. De igual forma, retoma el estudio *Inclusión Financiera de las Personas con Discapacidad*, desarrollado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que contó con la participación del Conapred.

En el capítulo 1 de este documento presentamos una definición de la inclusión financiera en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación. El capítulo 2 contiene un breve diagnóstico de la situación de la inclusión financiera en el país y una revisión de las principales barreras discriminatorias que impiden o limitan la inclusión financiera, en relación con los grupos excluidos del sistema financiero. En el tercer capítulo realizamos una sucinta descripción del marco jurídico en materia de inclusión financiera enfocado en el combate contra la discriminación. En los capítulos 4, 5 y 6 ofrecemos una

sistematización de recomendaciones y buenas prácticas que se han desarrollado en los últimos años y que buscan plasmar la perspectiva antidiscriminatoria de forma transversal a lo largo de todo el proceso de interacción entre las personas y el sistema financiero, incluida la regulación del sector y la promoción de la educación financiera, desde el acceso geográfico y la accesibilidad, el uso de materiales promocionales que reflejen la diversidad de las y los habitantes del país, los procesos para obtener información, la contratación, administración y cancelación de los productos e, incluso, en los trámites de quejas y aclaraciones de las personas usuarias.

Esperamos que esta guía contribuya a consolidar la perspectiva antidiscriminatoria en la política pública de inclusión financiera y proporcione orientaciones valiosas para las instituciones que dan servicio directo a la población, tanto en la provisión de servicios y productos como en la educación y regulación del sector.

Reconocemos el esfuerzo que el sector financiero ha realizado en las últimas décadas para abordar la problemática de la inclusión financiera. México cuenta ya con importantes avances, tanto en términos de formulación de una política pública explícita —plasmada en los Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) y las Políticas Nacionales de Inclusión Financiera (PNIF)— como en la articulación de diversos actores para implementar una amplia gama de acciones de inclusión, accesibilidad, comunicación y educación.



¿QUÉ ES LA INCLUSIÓN FINANCIERA?

La inclusión financiera es un elemento facilitador clave para reducir la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida.

BANCO MUNDIAL (2022)

La inclusión financiera está definida en México como “el uso y acceso de servicios financieros formales bajo 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” (CONAIF y CEF, 2020). Es decir, inclusión financiera no es sólo abrir una cuenta de captación, sino tener acceso, utilizar y recibir beneficios de los diferentes productos y servicios que ofrece el sistema financiero, prestados de manera segura, responsable y sostenible (Banco Mundial, 2022).

Los componentes principales de la inclusión financiera se refieren a:

- Provisión de canales físicos y digitales de acceso al sistema financiero.
- Acceso a productos y servicios de ahorro, inversión, aseguramiento y crédito.
- Uso efectivo y responsable de los productos y servicios financieros.
- Oferta amplia y de calidad de productos y servicios por parte de entidades financieras formales.
- Regulación y protección para el uso de los productos financieros.
- Desarrollo de competencias financieras y digitales para utilizar adecuadamente estos productos.

La inclusión financiera asume que, como resultado de una política pública explícita para lograr que las personas y las empresas cuenten con productos y servicios financieros que satisfagan sus necesidades, se logran objetivos de bienestar social, inclusión social y salud financiera que contribuyen a cerrar brechas de desigualdad y potenciar el desarrollo socioeconómico sostenible (PNUD, 2022). En esta política pública juega un rol preponderante el conjunto de instituciones financieras, tanto privadas como públicas, en especial las que ofrecen productos y servicios a las personas usuarias y que tienen la posibilidad de ampliar el universo de personas que se beneficien de participar del sector financiero formal, a través del diseño e implementación de medidas razonables y sencillas.

La inclusión financiera es una herramienta que fortalece la capacidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que recomiendan a los Estados llevar a cabo acciones de inclusión financiera como herramienta para potenciar el desarrollo social y humano. En particular, la inclusión financiera contribuye al logro de los objetivos 1 Fin de la pobreza, 2 Hambre cero, 3 Salud y bienestar, 4 Educación de calidad, 5 Igualdad de género, 8 Trabajo decente y crecimiento económico, 9 Industria, innovación e infraestructura y 10 Reducción de las desigualdades (CEPAL, 2017).

De acuerdo con la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) 2020, el cumplimiento de los ODS está claramente vinculado con el logro de una mayor inclusión financiera (CONAIF y CEF, 2020):

- Si los ingresos y los activos con los que cuentan las personas son suficientes para que no se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad económica (ODS 1.4), les será más viable ahorrar u obtener un crédito, en particular, a través de productos financieros formales.
- Si las personas pueden tener acceso a educación de calidad, tendrán menor dificultad en entender conceptos financieros y podrían tomar mejores decisiones en este ámbito (ODS 4.4 y 4.5).
- Si las personas tienen un buen empleo, en particular, en el sector formal de la economía, es más probable que sus ingresos sean estables y que, por ende, puedan solicitar un crédito (ODS 8.3 y 8.10).

La inclusión financiera busca que, gracias al acceso y uso de productos financieros confiables y de calidad, acompañados con educación financiera, las personas mejoren su vida cotidiana, puedan ahorrar, planear sus finanzas a largo plazo, tomar mejores decisiones en cuanto al uso del dinero, reducir costos de financiamiento, hacer inversiones en educación o salud y estar en condiciones de enfrentar una emergencia, elementos indispensables para el bienestar financiero. Por otro lado, también favorece que las personas inicien o fortalezcan un negocio, generen empleo y contribuyan al desarrollo económico.

En otras palabras, la inclusión financiera es una estrategia de desarrollo e inclusión social que se puede vincular con los derechos a:

- la educación
- la salud
- la alimentación
- la vivienda
- el trabajo
- la seguridad social
- la vida digna y libre de pobreza
- la igualdad y no discriminación

Por ejemplo, el acceso al sistema financiero formal brinda a las personas mayores oportunidades de administración e inversión de sus recursos y su patrimonio, lo que contribuye a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica en ámbitos como la educación y el trabajo.

Esto es particularmente importante porque, en el caso de los grupos discriminados, tanto el nivel educativo como el empleo formal se han asociado a ellos como una característica o atributo personal que refuerza su exclusión del sistema financiero (Malgesini, 2021) y no como resultado de la discriminación estructural operante en nuestro país.

Por otro lado, la inclusión financiera debe entenderse desde un enfoque de capacidades que combina la educación financiera con el acceso al sistema financiero y el uso de productos y servicios, es decir, la habilidad de las personas para aplicar conocimientos y tomar decisiones que les permitan tener una buena salud financiera (Martínez y Reséndiz, 2021). Así, las capacidades habilitan a las personas para el aprovechamiento de

oportunidades, el uso de instrumentos financieros y, en última instancia, el ejercicio de derechos.

Incrementar la inclusión financiera implica necesariamente prevenir y combatir prácticas discriminatorias que, al menos en parte, determinan las brechas de desigualdad en el uso y acceso de productos y servicios financieros, que afectan desproporcionada y sistemáticamente a los grupos históricamente discriminados.

2

¿CUÁLES SON LAS BARRERAS DISCRIMINATORIAS QUE IMPIDEN O LIMITAN LA INCLUSIÓN FINANCIERA?

“No puedo atenderlo, aquí no atendemos a gente como usted.”

CONAPRED (QUEJAS)

La discriminación en el sector financiero, en general, responde a un contexto de discriminación estructural histórica que ha jerarquizado a la sociedad mexicana en torno a distintas variables identitarias, sociodemográficas y económicas (incluidas las de fenotipo y género) que se traducen en el diseño de infraestructura, productos y servicios, así como en la diferenciación de condiciones y trato basadas en prejuicios y estereotipos que impide a millones de personas abrir una cuenta en un banco, comprar un seguro de vida o disponer de una tarjeta de crédito o hipoteca (Martínez y Reséndiz, 2021).

En la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) de 2022 se preguntó a las personas de 18 años y más si les habían negado algún derecho de manera arbitraria en los cinco años anteriores. Una de cada cuatro personas respondió que sí (20.5%) y cerca de tres de cada diez

declararon que se les negó sin justificación obtener un préstamo, crédito de vivienda o tarjeta bancaria (28.2%) (INEGI, Conapred y CNDH, 2023).¹

Cuando las características de las personas afectan las condiciones en que ocurren las transacciones de mercado, en función de cómo son percibidas por las instituciones financieras y su personal, se puede hablar de discriminación (Martínez y Reséndiz, 2021). En efecto, la apariencia física, la edad, la etnicidad y la condición socioeconómica están entre los principales marcadores sociales a los que la población atribuye los actos discriminatorios y la negación de derechos (Conapred e INEGI, 2018; INEGI, Conapred y CNDH, 2023).

En el sector financiero, existe evidencia empírica, por ejemplo, de que en sucursales bancarias operan sesgos discriminatorios por apariencia física, de manera que las personas con tono de piel más oscuro tienen menos oportunidades para obtener un crédito que las personas con tonos más claros (Martínez, 2019) y de que la mayor parte de las quejas hacia los bancos promovidas ante la Condusef provienen de personas mayores (Martínez y Reséndiz, 2021), lo que, en alguna medida, podría vincularse con discriminación por motivos de edad.

Una manifestación de esta discriminación, fundamentada para algunos casos en los “criterios de elegibilidad” creados en el sector financiero, es que se podría racionalizar como un simple efecto de la “segmentación del mercado”, lo que podría normalizar la exclusión —y la autoexclusión— (Martínez, 2019; Llorente, 2019), lo que deja fuera a millones de personas, pertenecientes a grupos históricamente discriminados, en situación de pobreza y precariedad laboral. De acuerdo con el diagnóstico de la pnif, la “escasa inclusión financiera de personas en situación de vulnerabilidad” (conaif y cef, 2020) puede deberse, entre otros factores, a prácticas discriminatorias (conaif y cef, 2020), basadas en motivos que no son ni objetivos, ni racionales ni proporcionales.

Así, la discriminación actúa como una limitante a la inclusión financiera junto con otras variables, como los niveles de ingreso, las condiciones laborales y el grado de educación financiera (Martínez y Reséndiz, 2021), lo que tiene un impacto en diversos indicadores de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

De acuerdo con el Global Findex (2021 y 2022), México se encuentra rezagado en materia de tenencia de cuentas bancarias con respecto a países con un nivel de ingreso

¹ En comparación con 2017, el porcentaje de personas que declaran que se les negó injustificadamente un préstamo, crédito o tarjeta bancaria (16.8%) aumentó 11.4 puntos porcentuales (Conapred e INEGI, 2018).

similar: 49% de la población mexicana de 15 años o más que posee una cuenta, frente a 98% en España, 87% en Chile, 84% en Brasil o 60% en Colombia.

Con datos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021, 56.7 millones de personas de 18 a 70 años en el país tienen algún tipo de producto financiero formal, es decir, cuenta de ahorro, crédito, seguro o ahorro para el retiro (INEGI y CNBV, 2021).

La brecha de género —uno de los principales efectos de la discriminación estructural— en la tenencia de productos financieros es de más de doce puntos porcentuales en 2021 (61.9% entre las mujeres y 74.3% entre los hombres) y, de hecho, prácticamente se duplicó con respecto a la brecha de 2018 (6.6 puntos porcentuales).

- Cerca de la mitad de la población adulta tiene una cuenta de ahorro o inversión (49.7%), pero la brecha entre hombres y mujeres es de 14 puntos porcentuales (56.4 y 42.6%, respectivamente). En tanto que 54.1% de la población ahorra de manera informal.
- Una tercera parte de la población adulta tiene un crédito formal (32.7%), aunque la brecha de género es mucho menor (33.8% de los hombres frente a 31.7% de las mujeres). Por otro lado, 30.5% de la población tiene un crédito informal.
- Una de cada cinco personas adultas cuenta con un seguro formal (21%) y la brecha de género es de casi diez puntos porcentuales (26.1% de los hombres frente a 16.4% de las mujeres).
- Cuatro de cada diez personas adultas tienen una cuenta de ahorro para el retiro (39.1%) y en este producto financiero se encuentra la mayor desigualdad de género, 18 puntos porcentuales (48.7% de los hombres frente a 30.6% de las mujeres).
- Entre las mujeres, la razón principal para no tener Afore (55.7%) es que nunca han tenido un trabajo formal, en comparación con 24.9% de los hombres.

Además de las desigualdades entre hombres y mujeres, también hay grandes diferencias a escala regional y entre localidades urbanas y rurales:

- Las regiones Noreste (Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas) y Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora) son las que registran los mayores porcentajes de inclusión financiera:

77 y 75.7% de su población adulta, respectivamente, tiene al menos un producto financiero formal. La Ciudad de México registra 74.2%.

- La región Occidente-Bajío (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas) registra 69.3%, mientras que en las regiones Centro Sur-Oriente (Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz) y Sur (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) la población presenta los menores niveles de inclusión financiera: 62 y 60.1%, respectivamente.
- A escala regional, se registró un ligero incremento en la tenencia de productos financieros formales entre 2018 y 2021, excepto en el Noroeste y el Sur, donde disminuyó 6.6 y 7.5 puntos porcentuales, respectivamente.
- La diferencia en la tenencia de productos financieros entre la población urbana y rural es de 18 puntos porcentuales: 74.2% de la población de localidades de más de 15 mil habitantes tiene un producto financiero, frente a 56.1% en las no urbanas.
- A diciembre de 2022 existían 482 municipios —donde viven 1.2 millones de personas adultas— que no cuentan al menos con una sucursal bancaria, cajero automático ni corresponsal.
- La población que habita en localidades rurales utiliza casi 40 minutos para trasladarse a una sucursal bancaria, mientras que en las localidades urbanas el tiempo disminuye a 16 minutos.

La infraestructura y la educación financiera también reflejan algunos rezagos en términos de inclusión:

- Casi 80% de las personas adultas en México prefiere pagar en efectivo, aun si tiene una cuenta de débito o tarjeta de crédito.
- Menos de la mitad (45%) de las empresas en México aceptan pagos con tarjeta.
- 7% de las personas que no tienen cuenta bancaria declararon que no la tienen por falta de confianza en las instituciones financieras.
- 13% de la población que tiene productos financieros ha sufrido algún fraude o delito, como el robo de identidad o clonación de su tarjeta.

- 12% de la población reconoce a la Condusef como la autoridad competente en caso de problemas con las instituciones financieras; sólo 3.5% sabe que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) protege los ahorros bancarios.
- Sólo 8% de las personas adultas en México han tomado algún curso en educación financiera.
- Únicamente 53% de la población adulta considera que las instituciones financieras resolverían sus quejas y reclamaciones.

¿QUÉ BARRERAS OBSTACULIZAN LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN MÉXICO?

Existen barreras concretas que pueden impedir el acceso al sistema financiero, especialmente a los grupos históricamente discriminados, y que deben ser atendidas por una estrategia integral de inclusión financiera sin discriminación. Martínez y Reséndiz (2021) –siguiendo a Beck, Demirguc-Kunt y Levine (2007)– clasifican las barreras de acceso al sistema financiero en tres grandes categorías: i) geográficas y físicas, ii) socioeconómicas (entre las que se incluye en este documento a las derivadas de la brecha digital) y iii) limitantes de oportunidad, a las que se puede agregar las barreras iv) culturales y v) legales.

I. Limitaciones geográficas y físicas. Son todas las dificultades espaciales y de diseño que pueden aislar a una persona o una comunidad del acceso a los productos y servicios financieros, además de las relacionadas con la escasa inversión en infraestructura financiera.

- Concentración de sucursales, cajeros automáticos y corresponsales en el ámbito urbano.

Ejemplo:

El tiempo promedio que toma a una persona trasladarse a una sucursal bancaria es de 22 minutos.

La desigual localización de sucursales provoca que el tiempo de traslado de una persona residente en una localidad rural sea, en promedio, de 40 minutos.

Fuente: ENIF (INEGI y CNBV, 2021).

- Características inadecuadas o inaccesibles en la infraestructura física de las instituciones financieras.

Ejemplo:

Cuando las sucursales no cuentan con rampas de acceso o el espacio alrededor de los cajeros automáticos es insuficiente, se dificulta el ingreso de las personas que usan silla de ruedas. Sólo 31% de los cajeros cuentan con espacio adecuado para que una persona en silla de ruedas o perro guía pueda utilizarlos.

Fuente: Banxico (2021).

- Características inadecuadas o inaccesibles en los servicios tecnológicos de las instituciones financieras.

Ejemplo:

La información de los cajeros automáticos sólo está disponible en forma escrita en la pantalla, sin alternativas como mensajes de audio, interpretación de lengua de señas mexicana o con pictogramas, lo cual dificulta el acceso a la información de las personas con discapacidad visual, auditiva o intelectual. Las personas con discapacidad visual no pueden usar las plataformas electrónicas o la Banca Móvil si carecen de un diseño accesible.

Fuente: Conapred, Quejas.

Ejemplo:

A las personas con discapacidad visual y algunas con discapacidad física (ausencia de extremidades superiores o dedos) se les dificulta el uso de las aplicaciones tecnológicas cuando están condicionadas al reconocimiento de datos biométricos (iris del ojo o huella dactilar), condiciones que están ausentes en algunos casos.

Fuente: CNBV (2023).

- Horarios de servicio limitados o poco flexibles en los puntos de acceso al sistema financiero.

Ejemplo:

Las personas beneficiarias de programas sociales o receptoras de remesas deben gastar, en muchas ocasiones, recursos extra (tiempo, transporte, alojamiento) para ser atendidas en los horarios establecidos por las instituciones financieras.

Fuente: Barrera (2019).

- Barreras en el acceso a la información.

Ejemplo:

Los formatos de contratación de los productos financieros generalmente se presentan por escrito, en idioma español, con un tipo de letra diminuto, lleno de tecnicismos, lo cual entorpece o limita el entendimiento de las condiciones de contratación de personas con discapacidad visual, personas extranjeras, personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, personas migrantes, personas mayores, sólo por mencionar algunos grupos de población.

Fuente: CNBV (2023).

II. Barreras socioeconómicas. Se refieren a las situaciones en las que los hogares o las personas se encuentran involuntariamente aisladas del sistema financiero, por ejemplo, debido a costos prohibitivamente altos (Beck, Demirguc-Kunt y Levine, 2007) o a la falta de elegibilidad derivada de algunas características sociales o económicas.

Algunas de ellas son las siguientes:

- Poca flexibilidad o diversidad de documentos de identidad válidos.

Ejemplo:

Es el caso de personas migrantes, cuyos documentos migratorios y de identidad (incluido, en algunos casos, el pasaporte) suelen ser rechazados como comprobante de identidad, impidiéndoles abrir una cuenta bancaria.

Fuente: Conapred, Quejas.

- Requisitos impuestos por las instituciones financieras sin criterios diferenciados.

Ejemplo:

Solicitar que ciertos trámites se lleven a cabo exclusivamente en sucursales bancarias tratándose de personas con movilidad reducida o personas enfermas que se encuentran en estado de postración que han tenido que ser desplazadas en camilla o cama de hospital.

Fuente: CNBV (2023).

- Bajos niveles en educación económica y financiera.

Ejemplo:

No todas las personas cuentan con conocimientos que les permitan comprender cómo funcionan los intereses cuando se pide un crédito o una tarjeta bancaria.

Fuente: *El Economista* (2022).

- Altos costos para el acceso a productos y servicios financieros.

Ejemplo:

En la ENIF 2021, la opción de que son muy caros es la tercera causa que manifiestan las personas para no tener un seguro.

Fuente: ENIF (INEGI y CNBV, 2021).

- Falta de información clara y precisa en la contratación y uso de productos y servicios financieros.

Ejemplo:

Los documentos que explican las características de algunos productos y servicios financieros suelen no ser claros en explicar a las personas usuarias de manera sencilla y accesible sus beneficios y las diferencias que existen con otros productos, lo que limita su contratación y fomenta un uso inadecuado.

Fuente: Coneval (2019).

La barrera de la brecha digital

Esta barrera, que puede clasificarse primordialmente como una de tipo socioeconómico, consiste en la desigualdad que afecta a diversos grupos de población en cuanto al acceso, uso e impacto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC).

En el ámbito financiero, la investigación reciente reconoce que la inclusión financiera va de la mano con la inclusión digital y una sólida educación financiera. Sin embargo, las innovaciones para la

inclusión digital pueden generar una nueva fuente potencial de exclusión, principalmente para las poblaciones que han quedado rezagadas de la digitalización (BBVA, 2021), cuando, paradójicamente, esta solución se ha planteado como un camino para llegar a poblaciones que se encuentran en localidades aisladas o marginadas debido a la posibilidad de hacer transacciones a bajo costo, mayor velocidad, horarios más flexibles y sin necesidad de desplazamiento.

Entre la población adulta de México, 23.8 por ciento utiliza servicios de banca digital (banca por internet o móvil) (CNBV e INEGI, 2021).

El porcentaje disminuye a 19.4 entre las mujeres y a 11.8 entre la población de localidades rurales (CNBV e INEGI, 2021).

Si bien ha habido un aumento de los servicios financieros digitales en los últimos diez años, la educación financiera de medios digitales no ha crecido a la par. Por esta razón es importante que las instituciones ofrezcan a las personas usuarias herramientas que les permitan mejorar sus habilidades y conocimientos sobre el uso adecuado de los servicios financieros y puedan tomar decisiones adecuadas (El Economista, 2022).

De acuerdo con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2021), las principales barreras que genera la brecha digital son:

- 1) De acceso: la falta de conectividad a internet, estabilidad y capacidad de la señal.
- 2) De capacidades: falta de educación y capacitación (“alfabetización”) digital que permita que todas las personas tengan acceso a tecnologías y las usen.
- 3) De asequibilidad: el costo de los equipos excluye a las personas que no tienen poder adquisitivo.
- 4) Accesibilidad: los sistemas de los cajeros automáticos, las aplicaciones para equipos de cómputo y dispositivos de comunicación (computadoras, tabletas, teléfonos inteligentes, etc.), los menús de servicios telefónicos y de sitios en internet y demás soluciones tecnológicas para el uso de servicios y productos financieros no siempre están diseñados con criterios de diseño universal o estándares de accesibilidad digital (lectores de pantalla, comandos de voz, contrastes de color, etc.).

III. Limitantes de oportunidad. Son las situaciones en las que las personas tienen los recursos, pero no disponen de las conexiones u oportunidades de acceso a los productos y servicios financieros. Estas barreras pueden estar relacionadas con procesos discriminatorios y con preferencias que terminan por aislar a muchas personas que tendrían la capacidad y los recursos para ser parte del sistema financiero.

Algunas de ellas son las siguientes:

- Desconfianza en las instituciones financieras.

Ejemplo:

De acuerdo con los datos del índice de inclusión financiera del Banco Mundial, México se encuentra entre los siete primeros países (de un total de 123) en los que la desconfianza en las instituciones financieras es una barrera para la inclusión.

Fuente: Demirguc-Kunt, Klapper, Singer, Ansar y Hess (2017).

- Baja valoración de la utilidad de los productos y servicios financieros.

Ejemplo:

Entre la población mexicana, una de las razones más frecuentes para no contratar un seguro o crédito es que las personas “no los necesitan”.

Fuente: ENIF (INEGI y CNBV, 2021).

IV. Barreras culturales. Son las más directamente vinculadas con prejuicios y estereotipos. Se presentan cuando se imponen obstáculos para el ingreso a los establecimientos físicos de las instituciones financieras y para la provisión de servicios y productos con motivo, entre otros, de su apariencia (la vestimenta que usan las personas con motivo de su religión o cultura, el tono de piel, etc.).

Algunas de ellas son las siguientes:

- Conductas discriminatorias.

Ejemplo:

Se niegan productos y servicios a personas indígenas, sólo por su apariencia, al asumir *a priori* que no cumplen con criterios y requisitos exigidos por las instituciones.

Fuente: Martínez y Reséndiz (2021).

- Proclividad al uso de proveedores formales de servicios financieros.

Ejemplo:

Después de preferir ahorrar el dinero en casa, las personas en México eligen las tandas o los préstamos de familiares y amigos, a pesar de que estos esquemas pueden ser a veces más riesgosos e, incluso, más caros.

Fuente: Fuente: ENIF (INEGI y CNBV, 2021).

V. Barreras normativas. Se presentan en los casos en los que los criterios y procedimientos internos de las instituciones financieras desconocen los derechos de las personas en situación de discriminación, inhibiendo, indirectamente, su inclusión financiera.

Ejemplo:

Se niega la contratación de productos financieros a las personas con discapacidad, con el argumento de su falta de capacidad jurídica, o se les condiciona a la existencia de un tutor o tercera persona que celebre el acto a nombre y en sustitución de la persona con discapacidad, lo que viola la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Fuente: CNBV (2023).

Ejemplo:

Los protocolos para autorizar el acceso a servicios o productos financieros son más estrictos y lentos para personas migrantes con documento migratorio para residir en el país que para personas nacionales mexicanas.

Fuente: Conapred, Quejas. 2023.

¿QUÉ GRUPOS DE LA POBLACIÓN SON LOS MÁS AFECTADOS POR LA EXCLUSIÓN FINANCIERA Y CUÁLES SON LAS CONSECUENCIAS?

La exclusión financiera representa menores oportunidades de alcanzar una mejor calidad de vida para las personas. La falta de ahorro formal limita el crecimiento de su capacidad financiera y sus oportunidades de invertir en educación que les permita conseguir empleos mejor remunerados. Además, no poder contratar seguros o créditos deja a las personas expuestas a una mayor vulnerabilidad, pues impide que puedan cuidar su salud de mejor manera, enfrentar enfermedades, el desempleo o sostener una vivienda digna, entre otras situaciones.

Las barreras al sistema financiero no afectan de la misma manera a todas las personas y grupos de la población. Por lo tanto, es clave identificarlos para desarrollar estrategias y acciones que permitan prevenir, reducir y erradicar la discriminación en este ámbito.

En ese sentido, si bien las diferencias en el acceso al sistema financiero y el uso de sus productos y servicios no constituyen evidencia directa de discriminación, su persistencia entre determinados sectores de la población —como los grupos históricamente discriminados, los estratos socioeconómicos más desaventajados, así como las poblaciones pequeñas y rurales— es potencialmente indicativa de prácticas y procesos discriminatorios institucionalizados y de acciones u omisiones que podrían obstaculizar su acceso al sistema financiero y al uso de sus productos y servicios (Martínez y Reséndiz, 2021).

Asimismo, la discriminación estructural en dicho sistema se manifiesta en barreras de acceso y uso de los productos y servicios financieros cuando se aplican criterios de selección basados en estereotipos o cuando los requisitos impuestos por las instituciones financieras (edad, nivel educativo, nivel económico, tipo de comprobante de identificación, tipo de garantías, etc.) utilizan —a veces de manera inconsciente y otras deliberada— características de las personas para inferir su nivel económico o aceptabilidad, de forma desproporcionada o más allá de lo que se solita para una persona usuaria promedio. Estos criterios y requisitos pueden ser ajenos a las realidades y necesidades de los distintos grupos poblacionales del país y en esa medida, reproducir y anclar los procesos discriminatorios que excluyen sobre todo a los grupos históricamente discriminados.

A pesar de la relativamente poca información desagregada disponible para entender el impacto de la discriminación en el sistema financiero mexicano, se sabe que existen

grandes brechas de acceso que afectan principalmente a determinados grupos de población, entre otros:

- Mujeres
- Jóvenes
- Personas mayores
- Personas con discapacidad
- Personas indígenas y afrodescendientes
- Personas migrantes y refugiadas
- Habitantes de localidades rurales y aisladas
- Personas trabajadoras informales
- Personas en situación de pobreza

En general, las diversas prácticas discriminatorias se caracterizan por:

- Trato excluyente y humillante en las sucursales o en atención telefónica por parte del personal que labora en las instituciones financieras.
- Falta de accesibilidad física en sucursales.
- Barreras en la información y las comunicaciones, así como en los sistemas y las TIC, sin pertinencia cultural y atendiendo al contexto particular que vive la persona (socioeconómico, de movilidad, de discapacidad, etc.).
- Ausencia de un enfoque diferenciado para la contratación o prestación de sus productos y servicios.
- Carencia de procesos tendientes a una educación financiera, sólo por mencionar algunas.

Procesos que se encuentran institucionalizados y normalizados a lo largo de todo el sistema financiero.

A continuación, en el Cuadro 1 se muestran algunas de las prácticas discriminatorias más frecuentes en el sector financiero por grupo de población.

Cuadro 1

México: principales formas de discriminación en el sector financiero por grupo poblacional

GRUPO	PRÁCTICAS DISCRIMINATORIAS
Mujeres	Insuficiencia de productos y servicios financieros que consideren las diferencias estructurales en el mercado laboral y los roles sociales.
Personas mayores	Deficiencia en el diseño de las interfaces digitales y cajeros automáticos que obstaculizan el uso de los productos y servicios. Restricciones discriminatorias, principalmente por la edad.
Personas con discapacidad	Fallas en la accesibilidad a partir del diseño de infraestructura física y puntos de atención del sistema, incluidas las tecnologías (<i>software</i>) de cajeros, aplicaciones móviles, etc.
Personas indígenas y afrodescendientes	Insuficiencia de material explicativo o de información en lenguas indígenas, y en formato accesible que les permita tomar mejores decisiones. Insuficiencia de puntos de atención cercanos a las poblaciones indígenas y afrodescendientes
Personas migrantes y refugiadas	Falta de aceptación, por parte de las instituciones financieras, de documentos de identificación válidos (pasaportes, documentos migratorios).
Personas con tono oscuro de piel	Trato discriminatorio en sucursales.
Personas de nivel socioeconómico bajo y en situación de pobreza	Falta de productos y servicios relevantes para sus necesidades financieras y acordes a sus niveles de ingreso. Costos de productos y servicios que descartan su contratación para este segmento. Escasez del uso de colaterales alternativos, como sistemas de garantías.
Personas destinatarias de programas sociales	Insuficiencia de puntos de atención cercanos a las localidades. Horarios de atención inadecuados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Martínez y Reséndiz (2021).

3

¿CUÁL ES EL MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE INCLUSIÓN FINANCIERA SIN DISCRIMINACIÓN?

La discriminación impide que las personas puedan gozar y disfrutar de la misma manera los derechos reconocidos por el marco jurídico. De conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), todas las personas en el país gozan de los derechos humanos reconocidos en ella, así como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte. Todas las autoridades, incluidas las financieras, están obligadas a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por lo que se refiere al principio de progresividad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que “se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues [...] el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos” sin

discriminación (scjN, 2019), tal como ordena el párrafo quinto del mismo artículo 1º constitucional.

Precisamente un elemento clave de transformación en el ámbito económico y social para lograr el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos sin discriminación es la inclusión financiera, pues se convierte en una herramienta para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad y el desarrollo.

Es decir, el “acceso a los servicios financieros —transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro— prestados de manera responsable y sostenible facilita la vida cotidiana y ayuda a las familias y a las empresas a planificar, desde los objetivos a largo plazo hasta las emergencias [...]”. Además, “es más probable que, en calidad de titulares de cuentas, las personas usen otros servicios financieros, como créditos y seguros, para iniciar o ampliar negocios, invertir en educación o salud, gestionar riesgos [...] todo lo cual puede mejorar su calidad general de vida”, así como el goce y ejercicio de otros derechos humanos sin discriminación. “Por tanto, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional, que tutela el principio de progresividad, el Estado mexicano debe garantizar las condiciones mínimas para que los particulares tengan acceso al crédito financiero, al constituirse como un derecho humano”, como se ha llegado a considerar por algunas personas expertas (tcc, 2020).

Al respecto, el orden jurídico nacional e internacional establece diversas disposiciones en relación con la inclusión financiera y la obligación de las autoridades en la materia para lograr dicho objetivo.

Tal es el caso de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que reconoce el derecho de las mujeres a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero, así como señala la obligación de los Estados de adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida económica y social (artículo 13).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) reconoce el derecho de este grupo de la población a la accesibilidad, incluidos los servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, entre los que se contempla a los servicios financieros, no sólo por cuanto hace al aspecto físico, sino también al de la información y las comunicaciones (artículo 9).

Por otro lado, este instrumento establece como obligaciones para los Estados adoptar todas las medidas para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimi-

mine por motivos de discapacidad y para que esas mismas entidades privadas que proporcionen instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de accesibilidad para las personas con discapacidad (artículos 4 y 9 de la CDPD).

Cumplir con estas obligaciones de accesibilidad no sólo beneficia a las personas con discapacidad, también tiene un impacto positivo en otros grupos en situación de discriminación, como las personas mayores, las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y las personas migrantes, entre otras.

Por lo que se refiere a la inclusión financiera en el orden jurídico nacional, se establecen obligaciones para el Estado y las instituciones del sector en materia de promoción de políticas y acciones para asegurar esa inclusión, así como normativa para respetar y garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación en ese ámbito.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, cuyo objeto es normar las bases de organización de las sociedades controladoras y el funcionamiento de los grupos financieros, así como establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, buscando la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con las entidades financieras integrantes de dichos grupos financieros (artículo 1º), dispone que el Consejo Nacional de Inclusión Financiera es la instancia de consulta, asesoría y coordinación encargada de proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de una Política Nacional de Inclusión Financiera (artículo 183).

Entre las atribuciones del Consejo destacan las de conocer, analizar y formular propuestas respecto de las políticas relacionadas con la inclusión financiera y emitir opiniones sobre su cumplimiento; proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de inclusión financiera en los ámbitos federal, regional, estatal y municipal; determinar metas de inclusión financiera de mediano y largo plazos y coordinar con el Comité de Educación Financiera las acciones y esfuerzos en materia de educación financiera, entre otras (artículo 184).

Por su parte, la Ley de Instituciones de Crédito, cuya finalidad es regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano (artículo 1º), dispone que las instituciones de banca de desarrollo, para el cumplimiento de su objeto, podrán crear progra-

mas y productos destinados a la atención de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional que promuevan la inclusión financiera de las personas físicas y morales, incluyendo, en las instituciones que corresponda, a pequeños productores del campo, prestándoles servicios, ofreciendo productos, asistencia técnica y capacitación [artículo 44 Bis 2].

Asimismo, deberán promover la igualdad entre hombres y mujeres y fomentar la inclusión financiera de niños, niñas y jóvenes, adoptando una perspectiva de género en sus productos y servicios [artículo 44 Bis 4].

Por su parte, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, cuyo objeto es la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) [artículo 1], le asigna a esta entidad pública, entre otras facultades relevantes para promover la inclusión financiera, las relativas a atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen las personas usuarias sobre los asuntos que sean competencia de la Condusef; promover y proteger los derechos del público usuario, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la seguridad jurídica en las relaciones entre instituciones financieras y las personas usuarias; requerir a las instituciones financieras que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los derechos de las personas usuarias (incluido el derecho a la no discriminación) y promover nuevos o mejores sistemas y procedimientos que faciliten el acceso a los productos o servicios que presten las instituciones financieras en mejores condiciones de mercado [artículo 11].

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece que, entre otras prácticas discriminatorias prohibidas [artículo 9], se encuentran las siguientes, relacionadas con el acceso y uso del sistema financiero:

- Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga.

- Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos.
- La falta de accesibilidad en el entorno físico, el transporte, la información, tecnología y comunicaciones, en servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público.
- Negar la prestación de servicios financieros a personas con discapacidad y personas adultas mayores o por motivo de la condición de salud física o mental.

4

¿QUÉ PUEDEN HACER LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS Y PRODUCTOS FINANCIEROS PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y FOMENTAR LA INCLUSIÓN?

La discriminación no es un fenómeno generalizable a todo el sector financiero y existen diferencias entre las instituciones. De hecho, la segmentación del mercado es una variable clave para entender diferencias en el trato a las personas usuarias y el porqué algunas instituciones podrían tratar de manera más incluyente a los grupos históricamente discriminados.

ANA LAURA MARTÍNEZ Y CÉSAR RESÉNDIZ (2021)

Dentro del proceso de inclusión financiera, la discriminación estructural impide o limita el acceso de los grupos históricamente discriminados, lo que podría asociarse con las barreras físicas y geográficas, socioeconómicas, legales, culturales, entre otras. Este

contexto genera también actitudes de desconfianza y autoexclusión entre los propios grupos.

Los proveedores de productos y servicios financieros tienen una importante responsabilidad en la implementación de acciones que combatan la discriminación, dado que son los principales agentes del sistema financiero que están en contacto directo con la población y, por lo tanto, cuentan con grandes oportunidades de potenciar la inclusión financiera.

Iniciativas de inclusión del Banco del Bienestar

El Banco del Bienestar es un actor clave para la inclusión financiera, ya que busca ofrecer a la población un sistema bancario público y nacional que favorezca el *bienestar financiero* de la población. Por ello, tiene el potencial de incidir en la extensión de iniciativas de inclusión y accesibilidad que impacten en las prácticas de todo el sector financiero.

En este sentido, el Banco ha implementado iniciativas como las siguientes:

1. Construcción de espacios accesibles.

- Sucursales en zonas marginadas y aisladas.
- Infraestructura para facilitar la movilidad.

2. Mejora de cajeros automáticos

- Interfaz simplificada (menos pasos para realizar operaciones).
- Apoyos para personas con discapacidad (teclado braille, indicadores luminosos y sonoros, tamaño de fuente, alto contraste).
- Guía de accesibilidad en sucursales y cajeros automáticos.

3. Mejora del sitio en internet

- Menú de accesibilidad con opciones para escala de grises, lector de pantalla, contraste, máscara de lectura, cambio de tipografía, mayor espaciado en el texto, mayor tamaño de fuente y resaltado de vínculos, entre otras características.

4. Uso de lenguas indígenas nacionales

- Contratación de personal hablante de lenguas indígenas usadas en las comunidades donde se ubican las sucursales.
- Elaboración de contratos en lenguas indígenas.

Fuente: BaBien, 2022.

Iniciativas de inclusión de Financiera para el Bienestar

Financiera para el Bienestar (Finabien) es un organismo estratégico que contribuye a disminuir la brecha financiera y digital al ofrecer servicios integrales de telecomunicación, telegráficos y financieros básicos en todo el territorio nacional a través de una red de más de 1,700 sucursales, ubicadas principalmente en zonas urbanas populares, así como en zonas rurales apartadas y de difícil acceso en las que existe demanda insatisfecha de servicios financieros.

La Financiera ha implementado iniciativas como las siguientes:

1. Cierre de la brecha digital

- Creación de una aplicación para teléfonos móviles.
- Puntos de acceso a internet en las localidades sede de las sucursales.
- Servicios de internet con estabilidad y amplio alcance de señal.
- Distribución gratuita del chip para teléfonos celulares, en el marco del programa “Internet para todos”, en colaboración con la Comisión Federal de Electricidad.

2. Distribución territorial de sucursales

- Sucursales en zonas urbanas populares y comunidades alejadas.
- Cobertura en localidades de menos de 50 mil habitantes.
- Único punto de acceso en 163 municipios.

3. Uso de lenguas indígenas nacionales

- Contratación de personal de las localidades sede de las sucursales y hablante de lenguas indígenas.
- Elaboración de folletos informativos en lenguas indígenas.

4. Inclusión de poblaciones en contexto de movilidad

- Flexibilidad para reconocer y aceptar amplio abanico de identificaciones para acreditar la identidad de personas migrantes en tránsito por México para abrir cuentas y manejar remesas.
- Apertura de la tarjeta finabien-eeuu, entregada en los consulados mexicanos de ese país y por correo), independientemente del estatus migratorio de las personas.
- La tarjeta tiene asociada una cuenta bancaria y es un medio de pago y de transferencia de remesas a bajo costo.

5. Educación financiera

- Diseño e impartición de cursos temáticos sobre temas como fomento del ahorro y uso responsable del crédito.
- Desarrollo de competencias empresariales en diferentes con cursos como “Aprender a aprender” y “Fortaleciendo mi actividad empresarial”.

Fuente: Finabien, 2022.

1. RECOMENDACIONES PARA LA INTEGRACIÓN DE CRITERIOS ANTIDISCRIMINATORIOS EN LA INTERACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS CON LA POBLACIÓN

El sector financiero ha llevado a cabo importantes progresos en materia de combate contra la discriminación, en particular a través del diseño e implementación de políticas de diversidad e inclusión, pero generalmente están centradas en las relaciones laborales de las instituciones financieras y con un enfoque en el que predominan conceptos como “respeto, cortesía y sensibilidad”,² de manera que existe un área de oportunidad para extender este tipo de iniciativas al trato con las personas usuarias de los servicios y productos financieros y fortalecer la prevención y combate contra la discriminación.

Si bien en herramientas como los códigos de ética y reglamentos de trabajo suele indicarse expresamente que las personas usuarias (“el cliente”) son lo más importante y

² V. gr., AXA (2021): “Prevención de discriminación y acoso. Prevenimos la discriminación y el acoso a través de: [...] ser sensibles sobre cómo nuestras palabras y acciones pueden ser percibidas por otros, y tratar a los colegas, candidatos, socios de negocios, y cualquier otra persona con la que AXA tenga tratos con respeto y cortesía”.

que debe ser tratadas con “respeto”,³ las instituciones del sector pueden realizar avances importantes al incluir criterios antidiscriminatorios como un componente explícito en el diseño e implementación de sus políticas o, incluso como una estrategia específica —concurrente y, de hecho, necesaria— para el éxito de las primeras. Elaborar una política específica también manda un mensaje claro al personal y a la sociedad sobre el nivel de prioridad que la institución asigna al tema.

Algunas recomendaciones son:

- Identificar prácticas, normas y conductas discriminatorias.
- Fijar objetivos de prevención y combate a la discriminación, con metas e indicadores. La estrategia antidiscriminatoria puede incluirse en los objetivos generales de desarrollo de la institución, su misión y visión.
- Alinear la estrategia con objetivos y metas de programas públicos, por ejemplo, en el caso de México, el PNDH, el Pronaind, el Pronafide, la PNIIF y la Agenda Nacional 2030 de los ODS.
- Establecer una estrategia específica de inclusión financiera libre de discriminación.
- Diseñar instrumentos de actuación institucional para prevenir y eliminar prácticas discriminatorias (véase Cuadro 2).

Cuadro 2

Son consideradas prácticas discriminatorias en el sector financiero:

Ofrecer términos o condiciones diferentes, por ejemplo, una tasa de interés más alta, comisiones más elevadas o una prima más costosa, en función de alguna característica de la persona solicitante (por ejemplo, los algoritmos para el otorgamiento de créditos pueden contener sesgos de las personas que los programan y, en ocasiones, reflejan prejuicios por motivos como el origen étnico, nacionalidad, sexo u otras categorías protegidas contra la discriminación).

Disuadir a la persona de solicitar un servicio o producto o rechazar su solicitud en función de alguna de esas características.

³ V. gr., AXA (2021): “Trato justo y profesional a los clientes. Servimos a nuestros clientes de una manera justa y profesional: [...] Siendo profesionales, honestos y responsables al momento de promover nuestros productos y servicios”.

Considerar la etnicidad (“la persona es de una comunidad indígena”), socioeconómica (“es pobre”) o el lugar de residencia de la persona solicitante (“es de un barrio de bajos recursos”) para otorgarle un producto o servicio.
Observar la religión de la persona solicitante para otorgarle un producto o servicio.
Tener en cuenta la edad de la persona solicitante, como indicativo de solvencia económica, para otorgarle un producto o servicio (salvo en el caso de personas menores de edad, que pueden no estar habilitadas para firmar contratos o en el caso de un sistema de puntaje válido —es decir, objetivo, racional y proporcional— para favorecer a determinadas personas solicitantes).
Valorar el estado civil de la persona solicitante o el régimen de bienes conyugales, en su caso (por ejemplo, una institución otorgante de crédito no debe asumir que una mujer joven dejará de trabajar para casarse y cuidar de sus hijas o hijos ni puede hacerle preguntas acerca de su estado civil si solicita una cuenta separada no garantizada y no vive en un estado con régimen de comunidad de bienes gananciales).
Negarse a considerar un ingreso estable de programas sociales, seguridad social, pensión alimenticia, empleo a tiempo parcial o remesas familiares, de la misma manera que otros ingresos (laborales, utilidades mercantiles, rentas, inversiones, etc.).
Fuente: elaboración propia con base en CFC (2022).

- Recolectar datos y elaborar análisis de monitoreo sobre el avance de la política antidiscriminatoria.
- Desarrollar e implementar procesos de contratación y promoción que fomenten una mayor diversidad en el personal a todos los niveles.
- Adherirse a compromisos e instrumentos ya existentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Existen diversas iniciativas de colaboración interinstitucional, impulsadas por agencias internacionales (por ejemplo, PNUD) y por el propio sector privado (como CEO PEI o CEO Act!ON).

2. ELABORAR PROTOCOLOS Y GUÍAS DE ACTUACIÓN

El trato directo con las personas usuarias y potencialmente usuarias de los servicios y productos financieros (en sucursales, líneas de atención telefónica, chats en línea y otros puntos de acceso) constituye el espacio más frecuente de discriminación. Elaborar herramientas específicas que guíen la actuación del personal son una excelente práctica que

favorece el cambio cultural a través de rutinas de operación cotidiana con el objetivo de transformar efectivamente los comportamientos y actitudes.

Algunas recomendaciones son:

- Elaborar y difundir un código de ética que incluya explícitamente criterios diferenciados justificados, en función de las necesidades y particularidades de cada grupo de población.
- Diseñar un protocolo de trato digno, incluyente y sin discriminación para la interacción con las personas usuarias.
- Incluir criterios de trato a partir del enfoque diferenciado que considere las necesidades específicas de las diversas poblaciones en situación de discriminación: mujeres, personas mayores, indígenas, etcétera.
- Elaborar una guía de mejora continua para la inclusión y la prevención de actos discriminatorios.

3. CAPACITAR Y SENSIBILIZAR AL PERSONAL

La capacitación sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, así como en materia de diversidad e inclusión, que refuerce de manera continua y sistemática la ejecución de guías y protocolos, es esencial para mejorar las habilidades y aumentar los conocimientos de todo el personal a fin de facilitar la interacción con las personas, reducir los prejuicios y prevenir las prácticas discriminatorias.

Algunas recomendaciones son:

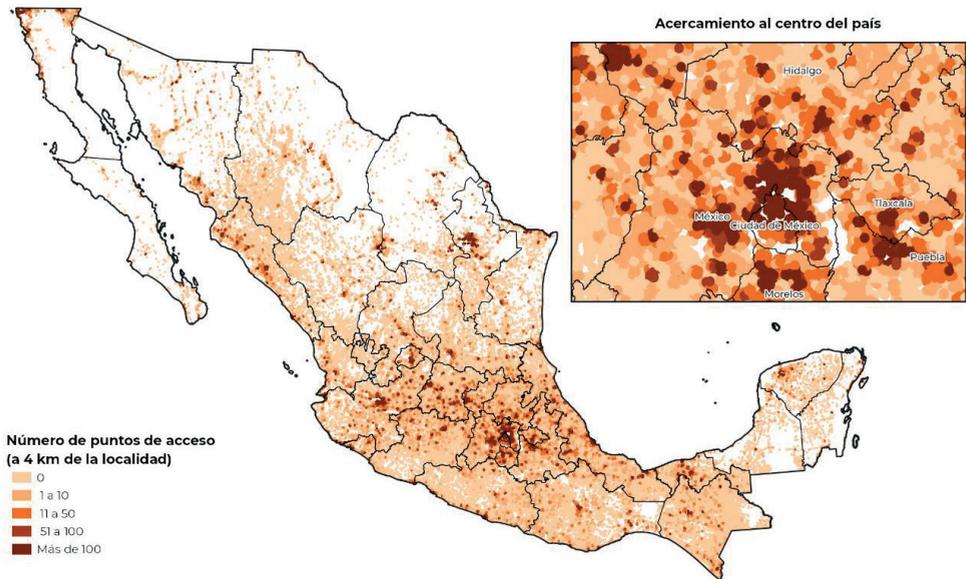
- Incorporar cursos obligatorios sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en la capacitación del personal a todos los niveles.
- Realizar talleres y actividades vivenciales de exposición a contraestereotipos y valoración de las diversidades.
- Celebrar eventos y actividades regulares para reforzar el tema de la no discriminación entre el personal, por ejemplo, “el mes de la inclusión”.
- Incentivar el desarrollo de habilidades para la inclusión, como el lenguaje de fácil comprensión o la lengua de señas mexicana.

- Desarrollar campañas de comunicación interna y sensibilización con recordatorios continuos sobre la meta de eliminar la discriminación en el trato a las personas usuarias (carteles en sucursales, *banners* en la intranet de las instituciones, boletines electrónicos, entre otros).
- Hacer campañas de visibilización de los grupos susceptibles de sufrir discriminación entre el personal que labora en la atención a clientes en sucursales, centros de atención telefónica y canales digitales.
- Capacitar al equipo de personas programadoras, diseñadoras y desarrolladoras de canales digitales en estándares de accesibilidad digital.
- Incentivar al personal a tomar cursos de capacitación o certificaciones en el área de inclusión y accesibilidad digital.
- Desarrollar de manera constante al personal en habilidades digitales y tecnológicas de manera que puedan asistir a las personas usuarias.

4. MEJORAR EL ACCESO Y LA ACCESIBILIDAD

En el país, no se ha logrado alcanzar la cobertura geográfica total de infraestructura financiera (véase mapa 1). Existen aún asentamientos, muchos de ellos poco poblados y dispersos, que no cuentan con puntos de acceso. A pesar de que casi 90 por ciento de la población del país vive en localidades con al menos un punto de infraestructura financiera a 4km, el 10 por ciento restante no está cubierto. En este sentido es importante adecuar la estrategia de ubicación de los puntos de atención, así como la disponibilidad de canales telefónico, digital y de banca móvil, para favorecer innovaciones en el modelo de negocio para disminuir las barreras geográficas, que puede lograrse a través de esfuerzos complementarios entre los intermediarios financieros públicos y privados.

Mapa 1. Localidades según su disponibilidad de puntos de infraestructura financiera a 4 km, 2018



Los puntos de acceso al sistema financiero se encuentran muy concentrados, lo que impone barreras a la inclusión financiera.

Fuente: CONAIF Y CEF (2020).

La accesibilidad se refiere al diseño y funcionalidad de los puntos de atención (físicos o digitales) en términos de capacidad de acceso, uso y —en el caso de los puntos físicos— movilidad de personas con discapacidad y personas mayores, entre otros grupos con restricciones de movilidad o menos familiarizados con el uso de tecnologías. Es importante avanzar en el diseño y adecuación de los puntos de contacto físicos y digitales para evitar la exclusión de los grupos señalados.

Algunas recomendaciones son:

- Diseñar estrategias de localización geográfica que favorezcan el acceso de las personas usuarias.
- Asegurar la movilidad accesible en el interior de sucursales y otros puntos de acceso del sistema financiero.

- Generar canales de atención que reemplacen o minimicen los desplazamientos de personas con discapacidad física.
- Promover innovaciones físicas y tecnológicas para ampliar el acceso (simplificación de trámites de contratación, apertura de cuentas por corresponsales) y uso (horarios ampliados en plataformas tecnológicas) de productos y servicios.
- Identificar qué grupos poblacionales son afectados por horarios restringidos de atención y tomar medidas al respecto (por ejemplo, contratar personal que atienda horarios ampliados, contar con horarios durante el fin de semana, considerar las necesidades de las personas receptoras de programas sociales que se desplazan de lugares lejanos).
- Implementar canales alternativos de atención y estrategias para informar acerca de los mismos (por ejemplo, atención telefónica, solicitud de una cita para reducir el tiempo de espera en sucursal).
- Comunicar claramente los requisitos indispensables para ofrecer el servicio y los canales alternativos a la atención en sucursal (vía electrónica, telefónica, entre otros).
- Implementar una estrategia flexible de admisión de identificaciones oficiales válidas, considerando las condiciones específicas de grupos excluidos.
- Proporcionar información legible y comprensible, así como apoyar a las personas usuarias a evitar y corregir errores.
- Maximizar la compatibilidad de los servicios digitales con diferentes tipos de navegadores web.
- Garantizar la accesibilidad a través de métodos digitales tradicionales (sitios web y correo electrónico) y a través de nuevos canales digitales (aplicaciones móviles).
- Generar espacios de participación (mesas de trabajo, consultas, foros) en los cuales las personas con discapacidad puedan proponer ideas para mejorar las herramientas y productos de inclusión financiera tradicional y digital.
- Difundir de manera amplia las formas de acceso y de inclusión digital para las personas usuarias.
- Destinar recursos para el desarrollo de un área encargada de administrar y supervisar la accesibilidad y la inclusión digital.
- Evaluar periódicamente las estrategias de accesibilidad e inclusión digital.
- Mantenerse al día sobre los estándares de inclusión digital.

5. PROMOVER UNA COMUNICACIÓN QUE SEA ACCESIBLE CON LAS PERSONAS USUARIAS

Para asegurar que las personas puedan tener acceso y hacer uso de los productos y servicios financieros, independientemente de sus características, se requiere adecuar los procesos de comunicación, tanto en el trato directo con las y los usuarios como en la información impersonal que ofrecen las instituciones y en la publicidad. Aplicar criterios de accesibilidad en la comunicación se vuelve necesario, no sólo en cuanto a información accesible y comprensible, sino también en cuanto a los formatos o medios en los que se difunde.

Algunas recomendaciones son:

- Establecer criterios incluyentes y lenguaje accesible en los materiales destinados a las personas usuarias (folletos, carteles, instructivos, formatos de trámites y reclamaciones, contratos, etc.).
- Usar un lenguaje simple y familiar al explicar las características de los productos financieros, así como de los términos de uso.
- Evitar términos complicados sin darles una explicación sencilla. Usar el menor número posible de tecnicismos, extranjerismos y neologismos.
- En el trato directo con las personas usuarias, considerar el tiempo suficiente para la atención y resolución de dudas.
- Realizar preguntas para verificar que las personas hayan comprendido adecuadamente la información.
- Considerar especialmente las necesidades de personas mayores y personas cuya lengua materna no sea el español (personas indígenas, personas migrantes), así como de quienes se comunican de manera no verbal (a través de lengua de señas, personas sordo-ciegas).
- Focalizar la elaboración de materiales informativos en las lenguas indígenas predominantes en cada región del país, con pertinencia cultural.
- Elaborar materiales accesibles para personas con discapacidad.
- Colocar de manera visible, en las sucursales y demás puntos de acceso al sistema financiero, material de comunicación para informar que el personal no discrimina por ningún motivo a ninguna persona.

- Diseñar servicios digitales accesibles: con alternativas textuales (información para leer) y no textuales (información para escuchar y ver) y subtítulos para la multimedia, diseños simplificados, lectura fácil, amplias opciones de accesibilidad vía teclado y otras entradas.
- Mostrar información clara sobre los procesos de atención a fin de que sea evidente para las personas el orden de atención a la clientela.
- Diseñar estrategias de publicidad sin sesgos discriminatorios (por características de fenotipo, género, edad, tono de piel de las personas) (véase Cuadro 3).

Cuadro 3

Entre otras consecuencias, mostrar publicidad estereotipada en el sector financiero contribuye a la autoexclusión. Muchas personas pueden no sentirse incluidas en la oferta financiera al no identificarse con mensajes tradicionales de la industria publicitaria, por ejemplo, anuncios comerciales con los modelos de ciertas características físicas y locaciones y contextos sociales de alto nivel socioeconómico, etcétera.

- Es preferible mostrar los productos que se ofrecen, en lugar de las personas usuarias, en especial si la publicidad recurre a estereotipos (modelos seleccionados de acuerdo con determinados estándares de etnicidad, edad, tono de piel, etc.).
- La publicidad puede contribuir a la igualdad si promueve el reconocimiento y la valoración de las diversidades.
- No es adecuado recurrir a trucos publicitarios discriminatorios, por ejemplo, con mensajes sexistas.

- Diseñar opciones simplificadas de documentación financiera, como contratos y estados de cuenta en versión de lectura fácil y otros formatos accesibles.
- Dar preferencia a sistemas o aplicaciones que contengan herramientas capaces de revisar la accesibilidad de documentos o páginas de internet.
- Desarrollar estándares o lineamientos para determinar las características con las que deben cumplir los sistemas o equipos para asegurar la accesibilidad e inclusión digital (por ejemplo, accesibilidad general y diversidad de idiomas en cajeros automáticos).

6. GENERAR PRODUCTOS Y SERVICIOS PERTINENTES Y FÁCILES DE USAR

Es de suma importancia abonar a la construcción de ecosistemas que estimulen la oferta de productos financieros flexibles, innovadores y capaces de satisfacer las variadas necesidades de la población en materia de servicios financieros. Es fundamental diseñar instrumentos y servicios financieros que contemplen las necesidades y hábitos financieros de los diversos grupos identificados como susceptibles de experimentar actos de discriminación en el sistema financiero. Asimismo, es necesario considerar los costos y demás tarifas de los distintos productos (comisiones, anualidades, requerimientos de saldos mínimos) que pueden ser una barrera a la inclusión de personas usuarias.

Algunas recomendaciones son:

- Diseñar productos financieros adecuados a las necesidades de las personas (dependiendo de condiciones laborales, ingresos, etc.). Para ello, se debe preguntar cuáles son las necesidades que la persona usuaria desea cubrir con el producto o servicio financiero.
- Especificar los servicios financieros contratados y mencionar las alternativas que las personas usuarias tienen para adquirir los distintos productos.
- Desarrollar material comparativo entre productos y servicios.
- Explicar cuáles son las ventajas y posibles desventajas de cada uno de los productos y servicios contratados, considerando que algunas personas pueden no estar familiarizadas con el nombre y utilidad de todos los productos financieros.
- Describir los costos de los productos y servicios y las condiciones de cambio de los costos de servicio para que las personas usuarias puedan comparar en caso de decidir acudir con otro proveedor.
- Ser claros con las comisiones por pagos tardíos o penalizaciones por pagos adelantados desde la contratación de los productos.
- Diseñar estrategias de mercadotecnia y publicidad que visibilicen las distintas formas de ingresos y la diferenciación en las necesidades financieras de los distintos grupos (por ejemplo, mujeres, jóvenes y personas mayores, entre otros).

7. PROMOVER LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS ENTRE LAS PERSONAS USUARIAS

La educación y construcción de competencias financieras han sido reconocidas como parte central de los procesos de inclusión financiera alrededor del mundo, en especial para los grupos tradicionalmente excluidos del sistema financiero. La educación financiera consiste no sólo en proporcionar conocimiento a las personas usuarias, sino en promover su capacidad de aplicar dichos conocimientos de manera efectiva en la resolución de sus necesidades financieras.

Algunas recomendaciones son:

- Generar material didáctico en formatos accesibles y con información pertinente, clara y accesible sobre el uso y funcionalidades de los distintos productos y servicios financieros, así como para evitar la prevención de fraudes.
- Diseñar tutoriales accesibles sobre el uso de las herramientas tecnológicas.
- Anticipar dudas que puedan aparecer en torno a los servicios y productos para elaborar “preguntas frecuentes”.
- Utilizar métodos y herramientas de las ciencias del comportamiento para maximizar los aprendizajes en educación financiera.

8. FACILITAR LA PRESENTACIÓN Y RESOLUCIÓN DE DUDAS, QUEJAS E INCONFORMIDADES

En el ámbito de la protección a personas usuarias del sistema financiero es central fortalecer la confianza en las instituciones prestadoras de servicios a través de procesos sencillos y transparentes de prevención y resolución de conflictos. De hecho, como se ha señalado, la falta de confianza es una de las principales razones que explican la exclusión financiera en México. Las acciones de protección a las personas usuarias del sistema financiero fomentan la certidumbre y confianza, en especial para las personas pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos que pueden sentirse vulnerables ante el proceso de presentar una queja o realizar un trámite bancario.

Algunas buenas prácticas son:

- Brindar información pertinente, accesible y en lenguaje claro y sencillo respecto de los canales de atención de quejas, a través de carteles físicos o digitales, entre otros medios.
- Diseñar procesos sencillos para levantar quejas y reclamaciones, minimizando el costo en tiempo y dinero para las personas usuarias.
- Informar y explicar sobre la existencia y funciones de las autoridades reguladoras del sistema financiero que protegen a las personas usuarias de servicios financieros.
- Garantizar el acceso a canales para presentar quejas, que sean funcionales, tanto de manera interna en las instituciones proveedoras de servicios financieros como ante las autoridades competentes (por ejemplo, Condusef, Conapred).
- Diseñar instrumentos como encuestas de satisfacción o número telefónico de quejas y resolución de dudas para que las personas puedan calificar el trato en las sucursales y demás puntos de acceso al sistema financiero.

5

¿QUÉ PUEDEN HACER LAS INSTANCIAS REGULADORAS?

Las estrategias de política para prevenir y reducir la ocurrencia de prácticas discriminatorias en los servicios financieros deben estar reguladas adecuadamente por las instancias conforme a su ámbito de competencia. Para ello, resulta primordial incorporar en el diseño mismo de las intervenciones —a todo lo largo del ciclo de políticas públicas— los más altos estándares de protección al derecho a la igualdad y no discriminación.

La regulación del sector financiero debe incluir el componente de la protección de las personas usuarias contra actos discriminatorios y el desarrollo progresivo de instrumentos de política pública, así como mecanismos efectivos de supervisión y control de las actividades de las instituciones financieras en caso de cometer actos de discriminación.

La Política Nacional de Inclusión Financiera es consistente con la promoción del derecho a la igualdad y no discriminación, por lo cual incluye estrategias y acciones centradas en la inclusión de poblaciones subatendidas o excluidas financieramente y el cierre de brechas de desigualdad en el acceso y, sobre todo, el uso de servicios financieros, como en el caso concreto de la brecha de género y la brecha rural-urbana.

Sin embargo, todavía es necesario profundizar en aspectos centrales, como la protección de las personas usuarias y la diversificación de la oferta de productos y servicios financieros con un enfoque diferenciado a partir de las necesidades de los diversos perfiles demográficos y socioeconómicos [Maldonado, 2021].

Para fortalecer el diseño y la implementación de acciones de inclusión financiera sin discriminación, se recomienda:

- Definir los objetivos de los mecanismos de monitoreo planteados y diseñar estrategias interinstitucionales desde el sector.
- Fortalecer la colaboración y la corresponsabilidad interinstitucional en el diseño y seguimiento de la política pública para la inclusión financiera con enfoque antidiscriminatorio, incluido el componente de la defensa de los derechos de las personas usuarias.
- Integrar mesas de trabajo con la participación del sector privado, personas expertas, representantes de la academia y de organizaciones de la sociedad civil conformadas por los grupos históricamente discriminados y las autoridades responsables de la política antidiscriminatoria en el país.
- Incorporar en las encuestas y estudios las variables sociodemográficas necesarias para identificar a los grupos históricamente discriminados y excluidos del sector financiero y sus experiencias específicas de inclusión y exclusión.
- Desarrollar un sistema robusto de monitoreo y generación de evidencia (encuestas, registros de quejas, estudios de auditoría, sistema de indicadores) sobre la discriminación en el sector financiero.
- Elaborar un diagnóstico continuo, periódico y comparable que permita identificar, caracterizar y contrarrestar las prácticas discriminatorias en el sector.
- Emitir recomendaciones y promover la implementación de acciones e iniciativas conjuntas entre el sector público y privado.
- Promover acciones amplias de información y comunicación sobre los derechos de las personas, incluidos los derechos a la no discriminación y a la protección como personas usuarias del sistema financiero (protección de activos y patrimonio, protección de derechos de consumidores, protección de datos, garantías frente a operaciones fraudulentas).
- Fomentar la información y la accesibilidad de los medios de queja y resolución de controversias contra actos de discriminación, refiriendo al sitio de internet del Conapred o señalando los canales a partir de los cuales se puede interponer una queja.

- Desarrollar un sistema de incentivos para las instituciones financieras, por ejemplo, un esquema de certificación en materia de trato inclusivo e incluyente que motive el cumplimiento proactivo. Este esquema puede abonar a la consolidación de un ecosistema propicio para la generación y divulgación de información, así como para la difusión de buenas prácticas que apoyen el mejoramiento de la estrategia a fin de prevenir y reducir la discriminación en el sector.
- Impulsar la certificación de las instituciones financieras en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.

6

¿QUÉ PUEDEN HACER LAS INSTANCIAS DE EDUCACIÓN FINANCIERA?

Una de las principales barreras a la inclusión financiera es que la falta de interacción y conocimiento del sistema condiciona y limita las interacciones posteriores, perpetuando un *statu quo* de exclusión financiera. En consideración a esta barrera, es necesario promover una inclusión financiera responsable, en la que las personas conozcan cuáles son los beneficios de los productos financieros y los utilicen de manera correcta.

Los esfuerzos en términos de educación financiera deben ser tarea compartida entre el sector público y el privado y focalizarse en las necesidades financieras, hábitos y momentos del ciclo de vida de las personas. Asimismo, debe monitorearse el impacto y eficacia de los distintos esfuerzos encaminados a fortalecer la educación y capacidades financieras de la población, es decir, su relación con cambios de comportamiento de la población (Meyran, 2021).

A continuación, se presenta un conjunto de recomendaciones en materia de educación financiera centrado en las necesidades de grupos históricamente discriminados:

- Enfocar los esfuerzos de educación financiera en la explicación de conceptos básicos de los elementos del sistema financiero, más que en los conocimientos técnicos y conceptos financieros.
- Desarrollar materiales explicativos estándar en un lenguaje simple

(escrito y gráfico) y en medios accesibles sobre términos básicos, por ejemplo, qué es un banco, qué es una cuenta, qué es una tarjeta de débito, qué es un cajero automático, cómo funcionan, por qué son seguros y cómo pueden mejorar la vida de las personas.

- Incorporar la educación financiera en las escuelas, desde el nivel primaria, en todos los subsistemas, para que las niñas, niños y adolescentes comprendan los principales conceptos financieros, conozcan la diversidad de productos y servicios que ofrece el sistema financiero y cuenten con mejores herramientas para un adecuado manejo de sus finanzas personales (desarrollo del hábito de ahorrar, fomento de la inversión, utilidad de asegurarse, etc.).
- Elaborar cursos y talleres especiales para distintos perfiles de población excluida del sistema financiero, impartidos por instituciones cercanas a las problemáticas y necesidades específicas de los grupos históricamente discriminados, por ejemplo, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) puede impartir educación financiera para personas mayores, mientras que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y las universidades interculturales para personas indígenas, etcétera (véase Cuadro 4).

Cuadro 4

Lanzan educación financiera en lenguas indígenas

Con la finalidad de proporcionar a los pueblos indígenas de Oaxaca una cultura financiera, conceptos básicos como ahorro, crédito, presupuesto familiar y ahorro popular, diversas instituciones educativas lanzarán promocionales en lenguas indígenas.

La Condusef, en colaboración con Radio Universidad y la Unidad de Atención Académica a Estudiantes Indígenas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, elaboró cuatro cápsulas radiofónicas en lenguas indígenas que servirán como herramientas de comunicación para la mejor toma de decisiones, planeación y administración de sus recursos.

Fuente: *Ciudadanía Express*.

- La oferta de educación financiera debe considerar las diversas barreras existentes: por ejemplo, la “alfabetización tecnológica” que supone obstáculos para personas mayores o la diversidad lingüística que requieren los pueblos indígenas (Ruiz Pérez, s/f) (véase Cuadro 5).

Cuadro 5

De acuerdo con el Instituto de Estudios Financieros (IEF), “existen once programas ya implementados en México [*La educación financiera en México*, 2020], pero hasta ahora ninguno en lengua indígena, esto hace que los programas de educación financiera pasen por alto las diversidades del país por lo cual [...] existe una discriminación, aunque no sea de forma intencionada lo cierto es que no podemos avanzar de manera desigual, en temas tan relevantes como son las finanzas personales, ni olvidar que las poblaciones hablantes de lenguas indígenas requieren tener programas de educación financiera en sus lenguas y en sus contextos, para avanzar en la erradicación de la pobreza en el país”.

Fuente: Vázquez Silva (2021).

- Diversificar la oferta de educación, información y comunicación financiera con accesibilidad y pertinencia cultural, por ejemplo, a través de plataformas accesibles en internet (comparadores de productos y servicios, calculadoras, simuladores de productos y servicios, etc.), exposiciones temporales en museos y casas de cultura comunitarias, materiales sencillos de difusión (historietas, cápsulas radiofónicas y televisivas y cineminutos, entre otros).
- Establecer incentivos para la investigación académica y aplicada (por ejemplo, un premio para tesis o ensayo) y para la participación social en materia de inclusión y educación financiera sin discriminación (por ejemplo, un foro anual sobre proyectos y experiencias).

PALABRAS FINALES

Esta guía busca presentar de manera sintética y orgánica un conjunto de recomendaciones y buenas prácticas que buscan incorporar de manera sencilla la perspectiva antidiscriminatoria en los esfuerzos de inclusión financiera, a través de acciones de inclusión y ajustes razonables que ofrecen mejores oportunidades en el acceso y uso del sistema financiero para diversos grupos históricamente discriminados.

La guía responde a un esfuerzo de alinear políticas públicas, en particular, la política de inclusión financiera y la antidiscriminatoria, y es coherente con los objetivos y las metas de la PNIF y el Pronaind del Gobierno de México.

Tenemos la seguridad de que las recomendaciones pueden ser de utilidad para fortalecer iniciativas desarrolladas por el sector financiero en materia de combate a las prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso, uso y aprovechamiento de diversos productos y servicios.

Resulta crucial que los diversos esfuerzos de diseño de iniciativas y políticas de inclusión financiera sin discriminación realizados tanto por el sector privado como por las autoridades reguladoras avancen en su implementación y evaluación. Las recomendaciones de esta guía y otros documentos son de relevancia estratégica porque orientan a los diversos actores a cumplir con el marco de obligaciones en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación.

Sabemos que lograr la plena inclusión financiera en el sector financiero es un proceso de mediano y largo plazos y que no sólo depende de cambios en la regulación y de la adopción de las mejores prácticas. Pero para impulsar este proceso continuo y sistemático es necesario implementar medidas sin dilación, pues las obligaciones en materia de accesibilidad son, de hecho, obligaciones de cumplimiento inmediato, que no están supeditadas a criterios de austeridad, suficiencia presupuestal o modelos de negocio para diferir o evitar su cumplimiento.

Con la finalidad de lograr mayores avances, es necesario robustecer la coordinación interinstitucional y el concurso de voluntades y recursos para:

1. Fortalecer la agenda de investigación que posibilite identificar las diversas barreras de acceso y obstáculos de uso para disfrutar las oportunidades de desarrollo que ofrece el sistema financiero.
 - Definir, a partir de procesos amplios de consulta con la sociedad y las instituciones del sector financiero, una propuesta integral de medidas de política pública y acciones del sector privado para impulsar la inclusión financiera sin discriminación, así como de reforma legal y normativa.
 - Establecer compromisos, en el marco de la implementación coordinada de la PNIIF y el Pronaind, para lograr avances, con responsables y recursos, a fin de cumplir metas, medidas a través de indicadores robustos, en un sistema de evaluación transparente y accesible.

ABREVIATURAS

Banxico. El Banco de México

CEF. Comité de Educación Financiera

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFC. Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos

Conaif. Consejo Nacional de Inclusión Financiera

Conapred. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Coneval. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Condusef. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

CNBV. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Enadis. Encuesta Nacional sobre Discriminación

ENIF. Encuesta Nacional de Inclusión Financiera

Fundef. Fundación de Estudios Financieros

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

IPAB. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

LSM. Lengua de señas mexicana

MIDE. Museo Interactivo de Economía

ODS. Objetivos de Desarrollo Sustentable

PNDH. Programa Nacional de Derechos Humanos

PNIF. Política Nacional de Inclusión Financiera

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Pronafide. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo

Pronaind. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación

REFERENCIAS

- AXA (2021). Código de cumplimiento y ética de AXA, AXA. <https://axa.mx/integridad>.
- Banxico (2021). *Guía para la accesibilidad en sucursales bancarias y cajeros automáticos*. México: Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas/estudios-e-indicadores/%7B6E79147F-0B25-CE9A-1166-54B34E2BB03D%7D.pdf>
- BaBien (2022). *Programa Institucional 2020-2024 del Banco del Bienestar. Avance y resultados 2022*. México: Banco del Bienestar. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/829497/Avance_y_Resultados_PI_BaBien_2022.pdf
- Banco Mundial (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*. Washington: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16238>
- Banco Mundial (2022). Inclusión financiera. *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicgrowth/overview#1>
- Barrera, Abel (2019). Dignificar y no discriminar. *La Jornada*, 22 de agosto. <https://www.jornada.com.mx/2019/08/22/opinion/017a2pol#.XV60EIV-4Ps.twitter>
- Beck, Thorsten; Demirgüç-Kunt, Asli y Levine, Ross (2007). Finance, inequality and the poor. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27-49.
- CEPAL (2017). La inclusión financiera genera oportunidades y permite alcanzar los ODS, sostiene la CEPAL. *CEPAL Noticias*, 4 de septiembre. <https://www.cepal.org/es/noticias/la-inclusion-financiera-genera-oportunidades-permite-alcanzar-ods-sostiene-la-cepal>
- CFC (2022). Discriminación crediticia. *Comisión Federal del Comercio de los Estados Unidos. Consejos para Consumidores*. <https://consumidor.ftc.gov/articulos/discriminacion-crediticia#Cuando>
- CONAIF y CEF (2020). *Política Nacional de Inclusión Financiera*. México: Consejo Nacional de Inclusión Financiera/Comité de Educación Financiera. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643214/PNIF_2020.pdf
- Conapred e INEGI (2018). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Prontuario de Resultados*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis_Prontuario_Ax_1.2.pdf
- Coneval (2019) *¿Qué funciona y qué no en inclusión financiera? Guías prácticas de políticas públicas*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/Que_funciona_Inclusion_Financiera.pdf
- CNBV (2023). *Inclusión financiera de las personas con discapacidad: retos y recomendaciones*. Gobierno de México, 3 de mayo. <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/inclusion-financiera-de-las-personas-con-discapacidad>

- CNBV e INEGI (2021). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2021. Principales hallazgos. México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Cuadriptico_ENIF_2021-web.pdf
- Demircuc-Kunt, Asli; Klapper, Leora; Singer, Dorothe; Ansar, Saniya y Hess, Jake R. (2017). *The Global Findex Database: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, D. C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/332881525873182837/The-Global-Findex-Database-2017-Measuring-Financial-Inclusion-and-the-Fintech-Revolution>
- El Economista (2022). Desconocimiento del uso de crédito provoca sobreendeudamiento, *El Economista*, 12 de octubre. <https://www.economista.com.mx/finanzaspersonales/Desconocimiento-del-uso-de-credito-provoca-sobreendeudamiento-20221011-0099.html>
- FUNDEF (2020). *Inclusión financiera en México II*. México: Fundación de Estudios Financieros. www.fundef.mx/wp-content/uploads/2021/03/Inclusion-Financiera-en-Mexico-II.pdf
- INEGI, Conapred y CNDH (2023). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2022. Presentación de resultados*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2022/>
- INEGI y CNBV (2021). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021. Presentación de resultados*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía / Comisión Nacional Bancaria y de Valores. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enif/2021/doc/enif_2021_resultados.pdf
- Llorente San Segundo, Inmaculada (2019). Exclusión financiera e igualdad de trato en el acceso a servicios bancarios. *Revista de Derecho Civil*, 7(1), 399-443. <https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/359>
- Maldonado, Georgina (2021). Política Nacional de Inclusión Financiera: ¿hubo algún cambio de 2016 a 2020?. *Noticias de Querétaro*, 6 de mayo. <https://noticiasdequeretaro.com.mx/2021/05/06/politica-nacional-de-inclusion-financiera-hubo-algun-cambio-de-2016-a-2020/>
- Malgesini Rey, Graciela (2021). *Inclusión financiera. Un enfoque de derechos*. Madrid: European Anti Poverty Network. www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1644405889_presentacin-inclusin-financiera-graciela-malgesini.pdf
- Martínez, Ana Laura (2019). *¿Quién tiene acceso al crédito en México? Un experimento sobre discriminación por tono de piel*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <http://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/quien-tiene-acceso-al-credito-en-mexico-un-experimento-sobre-discriminacion-por-tono-de-piel/>
- Martínez, Ana Laura y Reséndiz, César (2021). *Inclusión financiera sin discriminación: hacia un protocolo de trato incluyente en sucursales bancarias de México*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46980/S2100815_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Meyran, Jorge (2021). Un panorama de la inclusión financiera en México. *El Financiero*, 24 de septiembre. <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/2021/12/24/jorge-a-meyran-un-panorama-de-la-inclusion-financiera-en-mexico/>

- PNUD (2022). PNUD y Metlife presentan resultados de la Alianza del sector privado para promover la inclusión financiera en México, primera asociación privada-privada de alto nivel impulsada en México. *PNUD México*, 17 de febrero. <https://www.undp.org/es/mexico/press-releases/pnud-y-metlife-presentan-resultados-de-la-alianza-del-sector-privado-para-promover-la-inclusi%C3%B3n-financiera-primera-asociaci%C3%B3n#:~:text=El%20Programa%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20para%20el,y%20salud%20financiera%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico>
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/marco%20teorico%20para%20la%20discriminacion-Ax.pdf
- Ruiz Pérez, Eliseo (s/f). Educación financiera en México. https://ford.ciesas.edu.mx/downloads/2do_1_04.pdf
- SCJN (2019). Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el Estado mexicano. Tesis [J.]: 2a./J. 35/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/-_hxMHYBN_4klb4HUVvR/*
- TCC (2020). Acceso al crédito financiero. Constituye un derecho humano, por lo que el Estado mexicano debe garantizar las condiciones mínimas para obtenerlo. Tesis [A.]: V.3o.C.T.1 CS (10a.), T.C.C., *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/FfhwMHYBN_4klb4Hoih7/%22Prohibici%C3%B3n%20de%20regresividad%22
- UIT (2021). *Measuring digital development. Facts and figures 2021*. Ginebra: Unión Internacional de Telecomunicaciones. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2021.pdf>
- Vázquez Silva, Citlalli (2021). ¿Los programas de educación financiera son discriminatorios? *LinkedIn*, 23 de diciembre. <https://es.linkedin.com/pulse/los-programas-de-educaci%C3%B3n-financiera-son-citlalliv%C3%A1zquez-silva>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Luisa María Alcalde Luján
Secretaria

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Claudia Olivia Morales Reza
Presidenta

JUNTA DE GOBIERNO

Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Secretaría de Gobernación

Juan Pablo De Botton Falcón
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Alethse De la Torre Rosas
Secretaría de Salud

Martha Velda Hernández Moreno
Secretaría de Educación Pública

Quiahuitl Chávez Domínguez
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Mayra Guadalupe Chávez Jiménez
Secretaría de Bienestar

Patricia Estela Uribe Zúñiga
Instituto Nacional de las Mujeres

*Guía para la Acción Pública para la inclusión
financiera sin discriminación, se terminó de
formar en el mes de noviembre de 2023
en la Ciudad de México.*



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPRED
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible