

Documento sobre políticas

La medición de la inclusión financiera para entes reguladores: Diseño e implementación de encuestas

Índice

Resumen ejecutivo	01
1 La medición del acceso financiero	03
2 Cómo definir a la inclusión financiera	04
2.1 Elementos de la inclusión financiera: ¿qué es lo que se mide?	04
2.2 La creación de objetivos mensurables: ¿cuáles son los “criterios de referencia” para el éxito?	05
3 Determinar las necesidades con respecto a los datos	07
3.1 La utilización de datos que faciliten la formulación de políticas	07
3.2 Distintos diseños de encuestas: ¿qué tipo de preguntas sobre políticas o normativas podrán responder?	08
3.3 ¿Qué beneficios se obtienen de la recolección de datos de distintas fuentes?	09
3.3.1 Encuestas sobre el ámbito de la oferta	09
3.3.2 Encuestas sobre el ámbito de la demanda	11
3.3.3 Atributos clave de las encuestas sobre el ámbito de la demanda	12
3.3.4 La combinación de datos	15
3.4 ¿Qué tipo de variables se necesitan para poder contestar interrogantes sobre políticas o normas?	15
4 Implementación práctica	17
4.1 Realizar un inventario de los esfuerzos de recolección de datos existentes tanto en el ámbito de la oferta como el de la demanda	17
4.2 Debe tenerse en cuenta la utilización de datos por otras partes interesadas	17
4.3 Alternativas para la creación de nuevos conjuntos de datos	18
4.3.1 El perfeccionamiento de las encuestas existentes	18
4.3.2 La implementación de una nueva encuesta	19
4.4 Incrementar la utilización de los datos de las encuestas	19
4.5 La función del regulador	20
5 Conclusiones	21
Referencias	22
Recursos adicionales	24

Resumen ejecutivo

1 Antecedentes

Contar con información apropiada y actualizada sobre los niveles de inclusión financiera y sus tendencias actuales resulta un primer paso fundamental para la conceptualización de enfoques normativos que permitan profundizar aún más el alcance del sector financiero. El interés en la recolección de información de este tipo está creciendo en todo el mundo, lo que en los últimos años ha llevado al desarrollo de una serie de estrategias multinacionales y nacionales de recolección de datos.

2 Objetivos

Este informe tiene como objetivo servir de fuente de información para las personas encargadas de la formulación de políticas financieras y entes reguladores sobre cómo desarrollar estrategias destinadas a recolectar datos sobre inclusión financiera utilizando encuestas de diferentes tipos. Estas estrategias -dependiendo de los recursos financieros y las capacidades disponibles, así como también de los tipos de datos que las partes interesadas necesiten- pueden involucrar desde la simple utilización y aprovechamiento de conjuntos de datos ya disponibles, hasta la modificación de encuestas existentes para incluir nuevos interrogantes sobre inclusión financiera o, incluso, el diseño e implementación de nuevas encuestas financieras. En este informe consideraremos las ventajas y desventajas de cada uno de estos enfoques.

3 Estructura

Este informe está organizado de manera de llevar al lector, sistemáticamente, a través de un proceso de toma de decisiones a fin de determinar la estrategia de investigación apropiada. Mostraremos cómo utilizar los datos sobre inclusión financiera, qué técnicas de encuesta pueden ser usadas para recolectar datos relevantes y, finalmente, cómo mantener un equilibrio entre las necesidades con respecto a la información y la disponibilidad de recursos. Luego de una breve introducción que presenta este proceso, la sección 2 se centra en la elaboración de una definición coherente de la inclusión financiera, la cual tendrá influencia tanto sobre la recolección de datos como sobre la orientación de las políticas y normativas. En la sección 3 se analiza cómo evaluar las necesidades en relación a los tipos de datos que se busca obtener por medio de la descripción de los elementos principales de las encuestas de acceso financiero y haciendo especial hincapié en los tipos de interrogantes sobre políticas a los que estos datos pueden brindar respuesta. La sección 4 describe los aspectos prácticos de la implementación de una estrategia de recolección de datos, analizando las actividades, los costos y las concesiones y compromisos que deberán ser considerados a la hora de desarrollar una estrategia de investigación.

4 Ideas clave

- **Los elementos principales de la elaboración de una definición de la inclusión financiera, de la formulación de políticas y regulaciones adecuadas para ampliar la inclusión y del diseño de datos a través de los cuales se monitorean los progresos, funcionan, intrínsecamente, de manera conjunta.** Las definiciones que se brinden sobre qué se entenderá exactamente por inclusión financiera establecerán los puntos de referencia en función de los cuales se desarrollan las políticas y su supervisión. Asimismo, estas definiciones suministrarán las directrices para la recolección de datos que servirán de fundamento a las políticas. Cada uno de estos tres elementos principales dependen entre sí y, por lo tanto, resulta importante ser precisos y realistas a la hora de adoptar una definición de la inclusión financiera.
- **La inclusión financiera puede ser vista a través de distintas ópticas.** Ofreceremos cuatro ejemplos de estas ópticas, cuyas complejidades van en aumento: el acceso, la calidad, el uso y el bienestar. La inclusión financiera, tal como es definida a través de estas ópticas, se torna cada vez más compleja y difícil de medir en función de los distintos criterios utilizados. De modo que, al establecer una definición, se debe tener en cuenta los recursos disponibles para la recolección de datos.
- **La recolección de datos puede variar de forma significativa en cuanto al diseño, las fuentes y la elaboración del cuestionario; las necesidades con respecto a los datos deben ser evaluadas en relación con cada uno de estos factores.** La recopilación de datos procedentes de instituciones financieras -es decir datos del ámbito de la oferta- puede ser conveniente en relación a los costos relativamente bajos que implica, pero no revelará información sobre las experiencias de los clientes y las necesidades de las personas que no son consumidores, lo que sí pueden hacer las encuestas a hogares o a individuos (es decir, encuestas sobre el ámbito de la demanda).

Resumen ejecutivo (suite)

- **Los distintos interrogantes con respecto a las políticas a seguir no sólo dictaminarán los tipos de variables específicas a ser recolectadas, sino que también influirán sobre el modo en que se recolecta la información.** Las encuestas transversales únicas pueden ser efectivas para proporcionar información sobre qué segmentos de la población se encuentran excluidos financieramente, pero no son efectivas para el monitoreo o para lograr un impacto si se llevan a cabo sólo una vez.
- **El grado de complejidad de los objetivos de la investigación y las políticas deberán dar forma a la complejidad y al presupuesto para el diseño de la investigación.** Los interrogantes más sencillos sobre la inclusión financiera, por ejemplo aquéllos relacionados con el acceso, requieren de datos menos robustos para poder lograr un análisis satisfactorio y, por tanto, es posible que las encuestas complejas y costosas no se vean justificadas. Por otro lado, los interrogantes más difíciles de una encuesta, como aquéllos relacionados con el impacto, requieren mayor inversión para producir resultados apropiados.

5 Recomendaciones prácticas

- **Existen varios métodos para mejorar la disponibilidad de datos sobre inclusión financiera.** Antes de iniciar los preparativos para una nueva encuesta, recomendamos analizar todos los datos disponibles, tanto de fuentes del ámbito de la oferta como del ámbito de la demanda. Esto no sólo servirá para poner de relieve los vacíos que será necesario atender sino que, además, el inventario logrado podrá también utilizarse para brindar fundamentos que den impulso a la inclusión financiera en las agendas políticas. La decisión sobre cómo recolectar mayores datos, o incluso si realmente se justifica recolectar mayores datos, involucra lograr un equilibrio entre las limitaciones en los recursos, el tamaño del vacío de información que será llenado y las necesidades de las partes implicadas en relación a los datos.
- **Además de considerar sus propias necesidades, los entes reguladores financieros deberán también considerar de qué manera los datos sobre inclusión de las encuestas serán utilizados por las distintas partes interesadas y deberán diseñar un enfoque apropiado de participación y divulgación que maximice sus esfuerzos de recolección de datos.** Es posible que otros actores del sector hallen estos datos útiles y, como consecuencia, se sientan motivados a cambiar sus propios enfoques.

1 La medición del acceso financiero

El desarrollo financiero está cobrando una importancia creciente entre los programas de desarrollo en todo el mundo. Por un tiempo, esto implicaba la profundización financiera -es decir, la expansión de los flujos crediticios y financieros en relación con el PIB-, la cual ha demostrado estar fuertemente vinculada con el crecimiento económico.¹ Más recientemente, la atención se ha centrado en la *inclusión financiera* -el porcentaje de la población con acceso a servicios financieros formales-, la cual ha demostrado ser un instrumento eficaz para el alivio de la pobreza.²

Las personas responsables de la formulación de políticas y los entes reguladores reconocen cada vez más la necesidad de desarrollar enfoques basados en evidencias concretas a fin de identificar y promover medidas que aceleren la integración de los sistemas financieros formales a nivel nacional. La creación de conjuntos de datos apropiados que esclarezcan de manera precisa el estado de la inclusión financiera puede contribuir a la formulación de políticas a través del apoyo que brindan en “*centrar la atención de las autoridades y permitirles evaluar y monitorear los esfuerzos para ampliar el acceso*” (Beck y Demirgüç-Kunt, 2008, p. 393). Existen varios países que han comenzado a evaluar e implementar sus propios esfuerzos de recolección de datos para dar respaldo a esta necesidad. Tal como fue expresado por un representante de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), de México, durante una presentación en el Foro Mundial sobre Políticas de Inclusión Financiera de AFI 2009³: “...los países que deseen promover la inclusión financiera deben primero definir el concepto y luego entonces medirlo y monitorearlo a través del tiempo”.

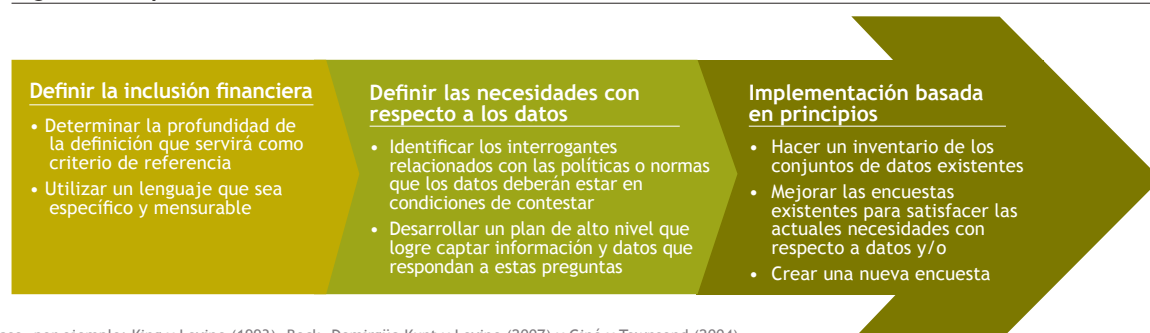
Cómo, exactamente, se generan estos datos para “medir y monitorear” a la inclusión financiera no resulta nada sencillo. Las encuestas adecuadas para generar este tipo de datos requieren tanto de habilidades de gestión como de una financiación adecuada. A juzgar por la popularidad de la sesión llamada “Estado mundial de la inclusión financiera”, durante el *Foro Mundial sobre Políticas de Inclusión Financiera de AFI 2009*,⁴ existe mucho entusiasmo e interés entre las autoridades en la obtención de herramientas con las cuales determinar los mecanismos más eficaces de recolección de información.

El presente documento intenta brindar información a personas encargadas de la formulación de políticas y entes reguladores sobre cómo recolectar datos de inclusión financiera a fin de que sirvan como medio para monitorearla y promoverla. Lo que intentaremos hacer, específicamente, es describir un marco para el desarrollo de una estrategia de recolección de datos, el cual involucra:

- la formulación de una definición mensurable de la inclusión financiera;
- determinar las necesidades con respecto a los datos en relación al desarrollo de políticas apropiadas y pertinentes; y
- la implementación de un plan para la recolección de datos que sea los más efectivo y eficiente posible en relación a sus costos y beneficios.

La figura 1 a continuación describe este proceso en forma progresiva y el presente documento respetará esta progresión. La mayor parte del documento estará dedicada a describir los múltiples pasos involucrados, prestando especial atención a la obtención y generación de datos y cómo estos pueden dar fundamento a las decisiones que las autoridades y entes reguladores están considerando. Aunque esperamos que, después de leer este documento, las autoridades tengan mayor confianza y se sientan muñidas de las herramientas adecuadas para diseñar soluciones respaldadas en evidencias que contribuyan a elevar los niveles de inclusión financiera, se debe recalcar desde el principio que no existe una única estrategia “correcta” que pueda aplicarse universalmente a todas las situaciones. Por lo tanto, este documento se centrará en perfeccionar las capacidades del lector para que se logre tomar decisiones bien informadas en relación a la manera más eficaz de recolectar los datos más apropiados para inquirir y dar respuesta a las preguntas que sean más pertinentes en sus respectivos contextos nacionales.

Figura 1: El proceso de toma de decisiones



¹ Véase, por ejemplo: King y Levine (1993), Beck, Demirgüç-Kunt y Levine (2007) y Giné y Townsend (2004).

² Véase Burgess y Pande (2005), Beck, Levine y Levkov (2007) y Bruhn y Love (2009), cuyas ideas serán analizadas con mayores detalles en la sección 3.2.

³ Las presentaciones realizadas en el Foro Mundial sobre Políticas de Inclusión Financiera de AFI pueden ser consultadas en: <http://www.afi-global.net/gpf09/agenda.htm>.

⁴ Esta sesión resultó ser la tercera en popularidad, según un sondeo realizado por AFI.

2 Cómo definir a la inclusión financiera

Resulta fundamental contar un enfoque basado en evidencias concretas para la formulación de políticas, guiado por una estrategia de recolección de datos juiciosa y bien enfocada a fin de garantizar la utilización eficiente de los recursos para que brinden resultados que realmente tengan impacto. Comenzar por medio de la elaboración de una definición de lo que se entenderá por inclusión financiera, que sea contextualmente relevante, puede proporcionar una orientación útil. No sólo al guiar qué tipo de variables medir, sino también por medio de la identificación de los criterios de referencia en función de los cuales ha de medirse el éxito o el fracaso. Por lo tanto, el modo en que se define a la inclusión financiera probablemente influya en las características del estudio emprendido.⁵

2.1 Elementos de la inclusión financiera: ¿qué es lo que se mide?

La inclusión financiera es en sí misma un concepto multifacético con una serie de elementos combinados. Todos estos elementos, o al menos varios de ellos, son relevantes para las agendas específicas de un país. A continuación ofreceremos ejemplos de cuatro ópticas comúnmente utilizadas y a través de las cuales la inclusión financiera puede ser definida. Describiremos estas ópticas por orden de complejidad:

- I **Acceso:** Este elemento se refiere principalmente a las *capacidades* existentes para utilizar los servicios y productos financieros *disponibles* ofrecidos por instituciones formales. La comprensión sobre cuáles son los niveles de acceso puede, por lo tanto, requerir de información y análisis de las barreras que dificultan la apertura de cuentas bancarias y su utilización para todo tipo de propósitos; barreras tales como por ejemplo aquéllas relativas al costo y la proximidad física de los lugares en donde se ofrecen servicios bancarios (sucursales, cajeros automáticos, etc.)⁶. Se puede obtener un indicador básico sobre el nivel de acceso contando el número de cuentas bancarias abiertas en todas las instituciones financieras y estimando la proporción de la población que posee una cuenta⁷. La información sobre el acceso, por lo general, puede ser obtenida a través de la información proporcionada por las instituciones financieras.
- II **Calidad:** La calidad, como una medición que muestra la relevancia del servicio o producto financiero dentro de las necesidades del estilo de vida de los consumidores, abarca la experiencia de los consumidores manifestada a través de actitudes y opiniones hacia aquellos productos que en la actualidad se encuentran disponibles. Esta medición de la calidad sería entonces utilizada para evaluar las características y la profundidad de la relación entre consumidores y prestadores de servicios financieros, así como también las alternativas disponibles y los niveles de comprensión de esas alternativas y sus implicaciones.⁸
- III **Uso:** El uso, que describe más que tan sólo la mera adopción de servicios bancarios, pone mayor énfasis en la *permanencia* y la *profundidad* del uso de servicios/productos financieros. En otras palabras, para poder determinar el uso es necesario contar con mayores detalles sobre la regularidad, frecuencia y duración de la utilización a lo largo del tiempo. El uso también involucra determinar qué tipo de combinación de productos financieros es utilizada por una persona o unidad familiar en particular.⁹
- IV **Bienestar:** El resultado más difícil de medir es el impacto que un dispositivo o servicio financiero ha tenido en la vida de los consumidores, entre otros: cambios en el consumo, las actividades empresariales y el bienestar. Discernir el papel que los servicios financieros desempeñan en la vida de las personas, sin confundirlo con otros factores concurrentes -tales como aumentos en el ingreso- requiere de cierto tipo de diseño de investigación que examinaremos en la sección 3.1. Para adquirir información sobre la calidad, el uso y el bienestar es fundamental contar con información desde el punto de vista del usuario, es decir, con datos recolectados a través de una encuesta realizada sobre el ámbito de la demanda.

⁵ En términos prácticos, las definiciones de mayor complejidad requieren análisis más rigurosos. Por lo tanto, es aconsejable tener en cuenta el nivel de recursos y competencias disponibles antes de tomar una decisión sobre cuáles serán los "criterios de referencia" para la inclusión financiera y sus grados de complejidad.

⁶ En 2003, FinScope (www.finscope.com) halló que el 88% de los hogares en Suazilandia están considerados como excluidos en virtud de los costos asociados a las cuentas transaccionales.

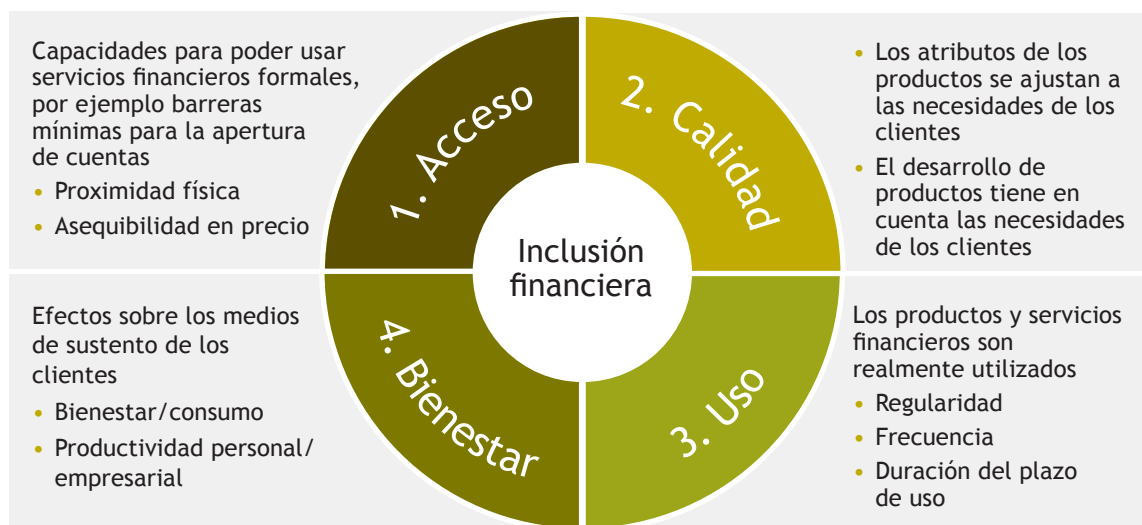
⁷ Kempson *et al.* (2000), por ejemplo, describió una lista de barreras potenciales para la inclusión, en la que figuraban, entre otras: el acceso geográfico, las evaluaciones de riesgo sobre clientes de bajos ingresos, el costo prohibitivo de los productos, etc.

⁸ Véase la sección 4.1, en la que se discuten inquietudes asociadas con estas medidas.

⁹ Véase, por ejemplo, Kempson *et al.* (2000), que argumentan que la mayoría de las cuentas corrientes en Gran Bretaña son inadecuadas para las necesidades de personas de bajos ingresos.[0]

2 Cómo definir a la inclusión financiera (suite)

Figura 2: Posibles ópticas a través de las cuales medir a la inclusión financiera



2.2 La creación de objetivos mensurables: ¿cuáles son los “criterios de referencia” para el éxito?

Una etapa fundamental es lograr que los objetivos en materia de políticas sean traducidos en estándares y patrones claros, que puedan ser medidos objetivamente, a fin de crear una estrategia de investigación. Al hacerlo, resulta esencial utilizar un vocabulario específico y medible, de manera de brindar directrices claras en referencia a qué elementos de la información recibirán seguimiento y cuáles serán las metas en función de las cuales se ha de evaluar el desempeño. Para ilustrar este punto con un ejemplo, compararemos la “visión sobre lo que constituye la financiación incluyente”, de las Naciones Unidas¹⁰ -la cual adopta altos ideales de inclusión financiera- con la definición más precisa de “acceso efectivo” brindada por el Estatuto del Sector Financiero de Sudáfrica.¹¹

Si bien los altos estándares de la visión de las Naciones Unidas son integrales, resultan difíciles de medir. Por ejemplo, términos tales como “razonable” y “apropiado” son susceptibles de interpretaciones múltiples y subjetivas. Además, estos estándares no ofrecen medios claros para su medición. El Estatuto de Sudáfrica, en cambio, es muy específico con respecto al acceso geográfico y esto brinda mayor utilidad para las mediciones, ya que no sólo describe con claridad una dimensión clave del ideal que se busca (el acceso efectivo), sino que además lo define de una manera que admite ser medida y supervisada (por ejemplo, una distancia de 20 Km. al lugar de servicio más cercano). Asimismo, también define el grupo objetivo meta que recibirá servicios en términos específicos vigentes en el mercado local.¹²

Resulta instructivo observar que, aunque las metas del Estatuto de Sudáfrica son claras y mensurables, se limitan a definir la inclusión financiera con referencia al acceso; en otros países se están explorando definiciones que miden implícitamente la calidad, el uso y el bienestar. En una presentación ofrecida durante el *Foro Mundial sobre Políticas de Inclusión Financiera de AFI 2009*, en Nairobi, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), de México, claramente sugirió que la definición de inclusión financiera debe abarcar no solamente el acceso a servicios financieros, sino también su utilización. Esta definición más ambiciosa, proporcionada por la CNBV, requeriría información procedente no sólo de las instituciones financieras, sino también de los propios usuarios de servicios financieros. Una presentación ofrecida por el Banco de Tailandia sugirió una definición aún más ambiciosa, la cual involucra medir mejoras en el bienestar que sean consecuencia del acceso financiero, la educación y la protección del consumidor. En la actualidad, los datos disponibles no son capaces de reflejar los progresos en base a esta definición; pero, sin embargo, al haber logrado mayor claridad en cuanto a sus metas exactas, el Banco de Tailandia tiene una idea clara sobre qué es preciso hacer para recolectar los datos necesarios.¹³

¹⁰ Disponible en español en la publicación “La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo”, página 18: http://www.uncdf.org/english/microfinance/pubs/bluebook/pub_spanish/Spanish_Building_Inclusive_Financial_Sectors.pdf

¹¹ Su nombre original en inglés es: South African Financial Sector Charter. Disponible en: www.fscharter.co.za/ (sólo en inglés)

¹² LSM (Encuesta de Medición del Nivel de Vida, EMNV) 1-5 (medida del estándar de vida) son medidas de segmentación del mercado muy usadas para denotar hogares con características específicas de bajos ingresos.

¹³ Las presentaciones realizadas durante el Foro Mundial sobre Políticas de Inclusión Financiera de AFI 2009 pueden ser consultadas en: <http://www.afi-global.net/gpf09/agenda.htm> (sólo en inglés).

2 Cómo definir a la inclusión financiera (suite)

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Una visión sobre lo que constituye la financiación incluyente

Con miras a aumentar significativamente el alcance... cada país en desarrollo debe tener una serie de instituciones financieras que... estaría caracterizada por:

- a) Acceso a un costo razonable para todos los hogares y empresas a toda la gama de productos para los que pueden ser "bancarizables", incluyendo ahorros, crédito a corto y largo plazo, arrendamiento financiero (leasing) y "factoring", hipotecas, seguros, pensiones, pagos, transferencias en moneda local y remesas internacionales;...

Estatuto de Sudáfrica

"Acceso efectivo" significa:

- a) Hallarse a una distancia menor de 20 Km. del sitio de servicio más próximo en el que puedan obtener servicios financieros minoristas de primer orden, lo que incluye a cajeros automáticos y otros puntos de origen...
- b) Hallarse a una distancia menor de 20 Km. de un dispositivo en donde se pueda acceder a un servicio electrónico (que no sea un cajero automático) y utilizarlo
- c) Una gama lo suficientemente amplia de productos y servicios financieros minoristas de primer orden... apropiados y destinados para personas pertenecientes a las categorías LSM 1-5 (Living Standards Measure o Encuesta de Medición del Nivel de Vida, EMNV) del AMPS survey (All Media Product Survey o Encuesta de productos a través de todos los medios de comunicación)...

Productos y servicios minoristas de primer orden significa:

- a) Productos y servicios de transacción... para la vida cotidiana
- b) Productos y servicios para el ahorro
- c) Créditos para viviendas económicas (según su definición)
- d) Productos y servicios de seguros

La profundidad y grado de extensión de la definición de inclusión financiera depende, entre otros factores, de los recursos financieros y las capacidades disponibles para dar respuesta a las necesidades con respecto a los datos, necesidades que son inherentes a esta definición. La progresión que se muestra en la figura 2 nos da una idea del grado de dificultad en la medición y, por lo tanto, sobre la cantidad de recursos que se necesitan en cada óptica. Como quedará demostrado en la próxima sección, la medición del acceso puede lograrse con relativa facilidad gracias a información procedente de instituciones, la cual probablemente ya se encuentre disponible para las entidades reguladoras, mientras que la medición del impacto sobre el bienestar requiere de técnicas de muestreo específicas y de la repetición de las encuestas a individuos y/o hogares.

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos

Una vez que se cuenta con una clara definición de la inclusión financiera, el próximo paso es comprender el diseño de la encuesta, las fuentes de información y las variables que es necesario recolectar para desarrollar y monitorear políticas orientadas a incrementar la inclusión financiera. Aunque resulta tentador apresurarse y pasar de inmediato a la fase de diseño de la encuesta, es extremadamente útil detenerse y definir, en primer lugar y de una forma clara, para qué se utilizarán los datos, lo cual en última instancia contribuirá a garantizar que los datos recopilados puedan realmente brindar respuesta a los interrogantes planteados.

3.1 La utilización de datos que faciliten la formulación de políticas

Los objetivos que se intentan lograr en materia de políticas estarán, en última instancia, estrechamente ligados a la definición de inclusión financiera adoptada, así como a los datos que se recolecten. A un nivel muy general, existen dos objetivos primordiales para los cuales es posible utilizar los datos a efectos de brindar fundamento a la formulación de políticas:

- I El diagnóstico del estado en que se encuentra la inclusión financiera para facilitar el desarrollar soluciones a través de políticas
- II El monitoreo del aumento de la inclusión financiera a fin de modificar o crear nuevas reformas en materia de políticas según sea necesario.

Figura 3: Secuencia de utilización de datos dentro del proceso de formulación de políticas



Como muestra la figura 3, la información adecuada puede decirnos si existen problemas que necesitan ser solucionados, así como también servir para el monitoreo a fin de saber si estos problemas están siendo atendidos. Por ejemplo, en la fase de diagnóstico quizás hayamos descubierto que ciertos segmentos de la población están sistemáticamente excluidos del sector financiero. O quizás hayamos descubierto que ciertas partes de la población están sobre endeudadas. El tipo de respuesta correcta que se brinde en materia de políticas a ser aplicadas no solo responderá con soluciones, sino que además estará en condiciones de priorizar soluciones. Una forma de establecer prioridades, por ejemplo, podría basarse en la vulnerabilidad de la población afectada. Otro modo podría basarse en la facilidad o el costo de implementación en relación con el tamaño de la población afectada o la gravedad de la problemática. Una vez que la normativa ha sido implementada, los datos siguen desempeñando un papel en el monitoreo de la eficacia de la normativa. Esto puede ser tan sencillo como dar seguimiento al nivel de inclusión a lo largo del tiempo o puede llevarse a cabo determinando el impacto -mensible- de una normativa que se haya decidido aplicar en comparación con el costo de su implementación. Esta función de monitoreo proporciona entonces un componente clave del ciclo de retroalimentación “de ida y vuelta” dentro del proceso de perfeccionamiento o redefinición de reformas en las políticas o normativas.

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

3.2 Distintos diseños de encuestas: ¿qué tipo de preguntas sobre políticas o normativas podrán responder?

En líneas generales, por diseño de encuesta se entiende el tipo de muestreo utilizado y si la encuesta se repite. El diseño de encuesta depende de la naturaleza de los temas que se investigan. Podemos prever tres distintas categorías, aunque no necesariamente progresivas, de preguntas que pueden ser respondidas empleando diseños de encuestas con distintos grados de complejidad.

Incluso el diseño más básico (por ejemplo, un mirada transversal única de la inclusión financiera) puede facilitar muchísimo la comprensión. Por ejemplo, como se muestra en la tabla 1, la primera categoría de preguntas puede ser utilizada para ayudar a establecer la dirección y las prioridades en la regulación a través del simple establecimiento del estado actual de la inclusión financiera; por ejemplo qué partes de la población no están bancarizadas o no tienen acceso al crédito. Dicho de otro modo: esto ayuda a la etapa de “diagnóstico” que se describe en la figura 3. La inclusión de preguntas básicas que indaguen sobre las experiencias y los conocimientos de los consumidores pueden contribuir a lograr un llamado de atención hacia posibles regulaciones que tal vez sean necesarias para protegerlos. Por ejemplo, un funcionario del Banco Central de Kenia halló sumamente útil la encuesta de FinAccess, que en aquel entonces era una encuesta transversal única, dado que: *“una vez que se cuenta con información sobre el panorama, se hace mucho, muchísimo más fácil definir una política. Cuando estábamos trabajando en la aprobación de M-Pesa, por ejemplo... nos volvimos más sistemáticos. Podíamos decir, está bien, protegemos a los consumidores, pero también sigamos adelante”* (Bankable Frontier Associates, 2009 b, página 21). Las encuestas de sección transversal única también pueden dar una comprensión inicial sobre por qué los consumidores podrían carecer de acceso; quizás las instituciones financieras se encuentren físicamente muy alejadas o no sean amables con los clientes o no trabajen con personas analfabeta.

Las preguntas de la categoría 2 pueden ayudar a abordar algunos aspectos de la etapa de “monitoreo” que se describe en la figura 3. Estas preguntas requieren datos adicionales a los que se puede acceder a través de dos dimensiones adicionales: tiempo y espacio. A nivel nacional, es posible fijar criterios de referencia internos a partir del desempeño pasado para medir los progresos y continuar manteniendo el foco de atención en el tema de la inclusión financiera.¹⁴ Tales diseños serían útiles para lograr objetivos tales como la mejora en las mediciones de la inclusión financiera, la protección del consumidor o la alfabetización financiera. Esto requeriría lo que se conoce como “secciones transversales repetidas” o, simplemente, repeticiones periódicas de encuestas de “categoría 1”.

También puede ser sumamente útil realizar comparaciones con otros países similares para fijar criterios de referencia y establecer progresos. Por ejemplo, un miembro del Comité Directivo del Programa de Desarrollo del Sector Financiero, de Zambia, halló que los datos comparativos de FinScope eran muy útiles, ya que *“nos muestran la pura realidad de lo bien o lo mal que Zambia se está desempeñando en comparación con otros mercados”* (Bankable Frontier Associates, 2009b, p.19). Lo que se requiere aquí es simplemente formular tipos de preguntas que puedan ser comparables con otras encuestas de acceso financiero.

Finalmente, las preguntas de la categoría 3 requieren encuestas que estén diseñadas para medir el impacto de la inclusión financiera. Este es el propósito más difícil para el cual se recolectan datos, dado que a menudo supone consideraciones específicas, y muchas veces complejas, relacionadas con el muestreo. No obstante, si se realizan correctamente, los resultados pueden ser sumamente útiles. Burgess y Pande (2005), por ejemplo, demostraron que una política o norma explícita que exija a los bancos la expansión de sus sucursales hacia localidades rurales no bancarizadas, tal como fue el caso en India, a través de la movilización de depósitos y el desembolso de créditos, reducía considerablemente la pobreza rural. Asimismo, Beck, Levine y Levkov (2007) utilizaron la Encuesta Continua de Población, de Estados Unidos (*Current Population Survey*), complementada con datos al nivel de cada estado, a fin de explotar las diferencias en la liberalización de restricciones para la apertura de sucursales entre distintos estados y con esto demostrar que la desregulación disminuía la desigualdad de ingresos al reducir las brechas de ingresos.

Para lograr medir el impacto que las políticas producen es necesario ir más allá de la simple formulación de preguntas correctas. A fin de distinguir el impacto que una política o normativa produce en el acceso financiero de cualquier otro factor que estuviera afectando la vida de las personas de la población meta, se precisan encuestas recolectadas a lo largo del tiempo, así como también un grupo de control que no esté afectado por la política o norma en cuestión. Además, el grupo de control debe tener la mayor semejanza posible con el grupo afectado por la política o norma. Esto por lo general implica recurrir a lo que se conoce como un “experimento natural”, es decir políticas o regulaciones que se implementen por sobre un grupo que no sea el grupo de control, pero que comparta muchas similitudes con ese grupo. En ambos trabajos analizados anteriormente, las diferencias en la implementación de políticas entre los estados fueron usadas para establecer el impacto.

¹⁴ Tal como se determinó durante una reciente evaluación sobre la efectividad de FinScope, a menudo toma tiempo incorporar la adopción de datos dentro de las estructuras de información en funcionamiento. También se necesita tiempo para crear confianza y comprensión para poder realmente apreciar las ventajas del aumento de datos a nivel del mercado (Bankable Frontier Associates, 2009b, p. 31-32).

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

Tabla 1: Preguntas que logran respuesta según los distintos diseños de datos

Categoría	Preguntas que los datos logrados podrían contestar	Decisiones que pueden tomarse en base a los datos obtenidos	Sección transversal única	Datos comparables internacionalmente	Datos recolectados a lo largo del tiempo	Datos diseñados para medir el impacto
1. Preguntas básicas que ayudan a definir aspectos del panorama financiero	¿Qué segmento de la población carece de qué tipo de servicios financieros?	- Regulación meta - Más investigaciones/ encuestas de mayor profundidad	X			
	¿Por qué carecen de acceso?	- Comenzar a identificar barreras para la formulación de políticas específicas	X			
	¿Hasta qué punto/ cuánto se utilizan los servicios informales/ no regulados?	- Comenzar a identificar consumidores en riesgo	X			
	¿Qué tipo de evidencias existen de abusos al consumidor?	- Regulación meta	X			
2. Preguntas comparativas por período y país	¿De qué manera puedo hacer comparaciones con el que considero mi grupo paritario? (según región o nivel de ingresos)	- Decidir si se requiere alguna reforma o acción	X	X		
	¿Qué tipo de metas de acceso debería fijar que se puedan medir de forma convincente?	- Elección de metas	X	X		
	¿La inclusión y la protección mejoran a través del tiempo?	- Regulación meta			X	
3. Preguntas sobre el impacto	¿Cuál es el impacto de la aplicación de la política o norma sobre la inclusión financiera?	- Ampliación/ modificación de la regulación			X	X
	¿Cuál es el impacto del aumento de la inclusión financiera en el bienestar de la población meta?	- Ampliación/ modificación de la política o normativa			X	X

3.3 ¿Qué beneficios se obtienen de la recolección de datos de distintas fuentes?

Los datos sobre la inclusión financiera pueden ser diferenciados según cuáles sean sus fuentes: datos del ámbito de la oferta (suministrados por instituciones financieras u otros proveedores) o del ámbito de la demanda (estudios del consumidor a nivel de hogares o individuos). Ambos desempeñan papeles importantes en la medición de la inclusión financiera¹⁵, pero cada uno tiene sus propios costos y beneficios que deben ser tenidos en cuenta en la estrategia general de recolección de datos.

¹⁵ Honohan (2005) sostiene que cualquier ejercicio de recolección de datos debe procurar entender los servicios financieros tanto desde el punto de vista del ámbito de la oferta como del de la demanda.

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

3.3.1. Encuestas sobre el ámbito de la oferta

Las encuestas sobre el ámbito de la oferta generalmente recogen datos e información -como la cantidad de cuentas y las especificaciones de productos- procedentes de prestadores de servicios financieros a fin de estimar el porcentaje de la población que utiliza dichos servicios. Asimismo, se puede solicitar a los proveedores de servicios financieros que brinden información sobre su alcance geográfico, en particular sobre el número de sucursales, cajeros automáticos, etc. Esta información, al ser combinada con datos sobre la población, puede ser utilizada como un indicador indirecto para determinar el nivel de acceso a servicios financieros.

Por ejemplo, Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Peria (2007) utilizaron dos indicadores distintos, relacionados con el ámbito de la oferta, para determinar el nivel de acceso financiero en 99 países. Utilizaron, específicamente, información sobre el número de sucursales y cajeros automáticos per cápita/por kilómetro cuadrado para estimar el acceso financiero, argumentando que un indicador de estas características arroja luz sobre las posibilidades que tiene un hogar o empresa de conseguir los servicios de un proveedor financiero. También recolectaron información sobre la cantidad y el volumen de los montos en depósito y para préstamos en relación con la población y el PIB per cápita para determinar el uso de tales servicios. El Banco Mundial (2008) publicó informes separados con datos tomados de más de 50 países sobre los costos asociados a la apertura de cuentas y la ubicación de las sucursales o los puntos de contacto de servicios bancarios para así identificar potenciales barreras al acceso financiero. En un estilo similar, Honohan (2005) propuso que los impactos potenciales de las barreras de *precios* (determinadas según el costo de los productos y servicios), las barreras de *información* (determinadas según el grado de información sobre riesgos crediticios reales de la población no bancarizada) y las barreras *en el diseño de productos y servicios* (juzgadas de acuerdo a la adecuación de los productos y servicios dispensados a las necesidades de los pobres) pueden ser evaluados utilizando datos del ámbito de la oferta.

La mayoría de los progresos logrados hasta la fecha en la generación de conjuntos de datos multinacionales han sido en el ámbito de la oferta, en gran medida debido a que estos datos ya suelen estar disponibles para la mayoría de los entes reguladores. El CGAP, por ejemplo, ha emprendido uno de los esfuerzos de más amplio alcance, recopilando datos anuales procedentes de aproximadamente 130 países sobre actividad bancaria y otros temas.¹⁶ En 2009, el FMI también anunció su intención de incluir ocho indicadores de inclusión financiera, recolectados de entes reguladores, en su publicación anual Estadísticas Financieras Internacionales, que cubren alrededor de 190 países.¹⁷

En términos prácticos, es probable que la recolección de datos procedentes del ámbito de la oferta sea la forma más fácil y económica de recolectar datos sobre el acceso financiero, dado que es posible que las entidades reguladoras de bancos o los bancos centrales ya estén recolectando este tipo de información de instituciones financieras. Si este es el caso, lo único que se necesitaría es agrupar esta información. En otros casos, tal vez sea necesario modificar los requisitos de información existentes para que se incluyan datos más pertinentes, o desglosados, que serán necesarios para medir los niveles de inclusión financiera.

A pesar de lo dicho anteriormente, y debido a que a menudo los datos procedentes del ámbito de la oferta se focalizan en cuentas y sucursales y no en clientes reales¹⁸, los resultados por lo general requieren de datos complementarios del ámbito de la demanda para poder proporcionar un cuadro completo de la inclusión financiera en términos de calidad, uso y bienestar. La medición del acceso a los servicios financieros que utiliza solamente datos del ámbito de la oferta tiene las siguientes limitaciones:

- **Los datos pueden ser susceptibles de doble contabilización** Dado que es difícil discriminar las cuentas que pertenecen a un mismo cliente, los datos del ámbito de la oferta pueden dar lugar a una sobrevaloración del alcance financiero real.¹⁹
- **Los datos pueden ser difíciles de segmentar** Sin información sobre las características demográficas de los clientes, resulta difícil entender qué segmentos de la población reciben (o no) servicios por parte de instituciones financieras y, por consiguiente, también es difícil crear regulaciones apropiadas para eliminar barreras específicas que afecten a estos sectores de la población.
- **Los datos pueden ser difíciles de convertir en datos agregados** La variedad de instituciones, diversidad de productos y servicios y la disparidad de los sistemas de información internos hacen particularmente difícil la adición de datos a fin de obtener un claro panorama de la profundidad del sistema financiero.²⁰

¹⁶ Los resultados más recientes serán publicados en el cuarto trimestre de 2009.

¹⁷ Los 8 indicadores darán seguimiento al número de todas las instituciones financieras, incluyendo sucursales, cajeros automáticos, número de depositantes y prestatarios, y a los servicios financieros (depósitos, préstamos, reservas técnicas de seguro).

¹⁸ Honohan (2005) propone que no puede decirse lo mismo de las organizaciones de microfinanzas especializadas, que suelen guardar archivos sobre sus clientes.

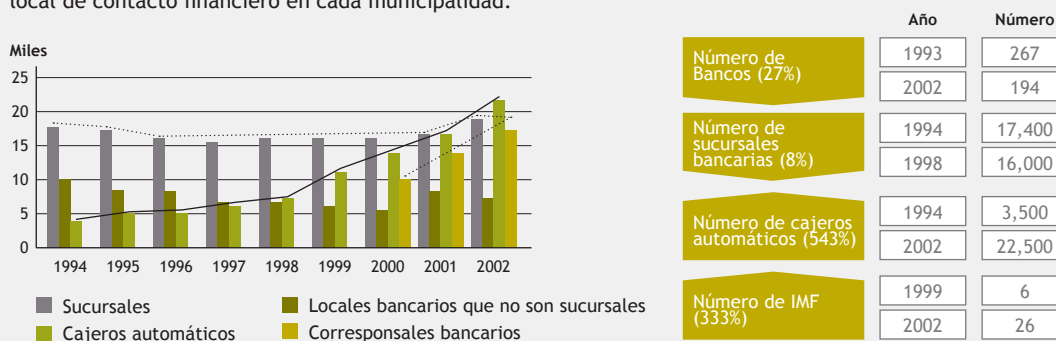
¹⁹ Christen *et al.* (2004), por ejemplo, realizaron una agregación única de datos sobre cuentas procedentes de proveedores "alternativos" de servicios financieros de 148 países, aunque destacaron el error metodológico de equiparar el número de cuentas con el número de clientes.

²⁰ Véase Honohan (2005).

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

Recuadro 1: Acceso a los servicios financieros en Brasil, Banco Mundial (2005)

Kumar *et ál.* (2005) se propusieron evaluar el nivel de acceso a servicios financieros en Brasil. A tal efecto, un equipo del Banco Mundial recolectó una serie de diferentes mediciones procedentes del ámbito de la oferta y del ámbito de la demanda. Primero se recolectó información sobre la presencia y alcance de las instituciones financieras o locales de servicio (por ejemplo, sucursales, cajeros automáticos, etc.) en la década del 90. Como se muestra en el gráfico a continuación, el número de bancos había descendido de 267 en 1993 a 194 en 2002 y el número de sucursales bancarias se redujo de 17.400 en 1994 a 16.000 en 1998, reflejando las recientes reformas de las regulaciones, entre otras regulaciones prudenciales más estrictas sobre el registro y funcionamiento de este tipo de entidades. No obstante, durante el mismo período de tiempo hubo un aumento del número de cajeros automáticos de 3.500 a 22.500 y una rápida expansión de las instituciones de microfinanzas (IMF) desde un nivel inicial bastante bajo; factores ambos que contradecían la noción de que la disponibilidad de servicios bancarios se había reducido. El estudio llamaba particularmente la atención al rápido incremento de los corresponsales bancarios como un nuevo canal para atender zonas remotas, de manera que, a pesar de la disminución de las sucursales, Brasil había de todas maneras alcanzado el objetivo de contar con un local de contacto financiero en cada municipalidad.



No obstante, Beck, Demirguc-Kunt y Peria (2007) hallaron que: “...ante la falta de mediciones de encuestas relativas al uso de los servicios de depósito y préstamo en un amplio corte transversal de países, nuestros indicadores agregados proporcionan una aproximación adecuada al grado en que los hogares y empresas utilizan servicios de depósito y préstamo, respectivamente” (p. 236).

3.3.2. Encuestas sobre el ámbito de la demanda

Aunque resulta útil contar con una estimación básica sobre el alcance de los servicios y productos financieros, para tener un panorama claro de la inclusión financiera es necesario contar con información sobre los clientes (reales y potenciales); en particular, saber si la inclusión financiera está distribuida equitativamente entre la población. Debido a que los enfoques centrados en el ámbito de la demanda se basan en muestreos a hogares, a menudo muestreos representativos a nivel nacional, y a que recolectan información demográfica sobre los encuestados, los conjuntos de datos pueden ser desglosados según niveles de ingreso, residencia urbana/rural, empleo, etc., a fin de que, en última instancia, ayuden a determinar quiénes son las personas que reciben servicios financieros. Como afirma Honohan (2005), “incluso si contáramos con una medición confiable de la penetración de los servicios financieros expresada en proporción a la población... también es importante saber cuántas personas pobres tienen acceso...” (p. 4). Las encuestas sobre el ámbito de la demanda se utilizan para cumplir con este objetivo.

Sin embargo, y por diversas razones, en la mayoría de los países existe una falta notable de información adecuada procedente del ámbito de la demanda. A diferencia de los estudios sobre el ámbito de la oferta, los organismos gubernamentales por lo general no han recolectado información financiera del ámbito de la demanda o, cuando sí cuentan con ella, la información no tiene la profundidad necesaria como para medir la inclusión financiera. Aunque la mayoría de los países realizan encuestas sobre ingresos y gastos de consumo de los hogares -las cuales tal vez incluyan algunas preguntas sobre el acceso financiero- dichas encuestas recolectan una amplia gama de información sobre los hogares y casi nunca proporcionan suficientes detalles sobre inclusión financiera, de manera que no resultan adecuadas para este fin. Además, las encuestas a los hogares son caras y sólo se llevan a cabo cada varios años (Kneiding, Al-Hussayni y Mas, 2009).

Existen, no obstante, dos ejemplos de encuestas a nivel nacional que se han centrado exclusivamente en el acceso financiero, realizadas en una serie de países desde hace aproximadamente cinco años: la encuesta *FinScope*, de *FinMark*, y la Encuesta sobre el Acceso a la Financiación, del Banco Mundial.

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

La encuesta *FinScope* (www.finscope.co.za), un estudio representativo a nivel nacional sobre las percepciones de los consumidores en relación a servicios y cuestiones financieras, fue realizada por primera vez en Sudáfrica en 2003 y desde entonces se ha expandido a otros 14 países africanos y a Paquistán también. Se realiza anualmente sólo en Sudáfrica, pero en otros cinco países (Kenia, Tanzania, Botswana, Uganda y Zambia) se está llevando a cabo por segunda vez. Se trata de una encuesta realizada a individuos y se enfoca en la recolección de información demográfica integral, el uso de servicios o productos financieros e información psicográfica sobre las personas encuestadas. Esta información se utiliza entonces para crear criterios de medición integrales relativos al uso, el acceso y las actitudes en relación al crédito, el ahorro y otros productos financieros. Aunque el estudio ha sido principalmente utilizado por el sector privado, los datos de *FinScope* han resultado útiles también para el sector público. El equipo de *FinScope* trabaja dentro de la institución *FinMark Trust*, una fundación para el desarrollo del sector financiero en África patrocinada por el Departamento de Desarrollo Internacional (*Department for International Development*, DFID) del Reino Unido. No obstante, las encuestas de *FinScope* se llevan a cabo con la cooperación y el apoyo oficial de las autoridades locales y, de ser posible, el proceso de diseño de los cuestionarios y la difusión de los datos son coordinados a través de una institución local, que suele ser el Banco Central. De esta manera, *FinScope* intenta activamente lograr la participación de las autoridades y su objetivo es que, eventualmente, la institución colaboradora “se apropie” del proceso para así realizar iteraciones de la encuesta de *FinScope*.

La Encuesta sobre el Acceso a la Financiación del Banco Mundial (*Financial Access Survey*) se diferencia claramente de *FinScope* en varios puntos. En primer lugar, las encuestas del Banco Mundial recolectan información al nivel de hogares. Esta encuesta se han llevado a cabo en alrededor de 10 países. Se ha realizado como una encuesta única a hogares, la cual recoge información detallada sobre la utilización de cuentas en diversas instituciones financieras (bancarias y no bancarias), la proximidad geográfica de las instituciones y el éxito o el fracaso de solicitudes de crédito, así como también otros datos. También se ha realizado a manera de módulo breve para ser añadido a otras encuestas de hogares, como la Encuesta de Medición del Nivel de Vida o EMNV (en inglés: *Living Standard Measurement Survey* o LSMS), con el objeto de recolectar información financiera básica sobre los hogares. En segundo lugar, a diferencia de *FinScope*, que busca de manera activa que las autoridades participen en el diseño y la distribución de la encuesta, en la encuesta del Banco Mundial no se busca lograr que las autoridades “se apropien” o tengan control sobre su diseño.

Ha resultado ser un reto significativo poder desarrollar una encuesta que se base en el ámbito de la demanda y que pueda producir datos comparables entre una gran cantidad de países, de manera análoga a las encuestas basadas en el ámbito de oferta realizadas por el CGAP y el FMI que analizamos anteriormente. Con la esperanza de llenar este vacío, la Fundación Bill y Melinda Gates recientemente ha explorado la viabilidad de la obtención de datos a través del programa *Global Financial Access Snapshots* (GFAS o Panorama General del Acceso Financiero Mundial): un breve conjunto de indicadores de acceso recolectados por medio de la utilización de una encuesta ómnibus de marketing ya existente y representativa a nivel nacional. El módulo se concentraría en recolectar, de manera consistente, la misma información básica sobre la utilización de servicios financieros por parte de las personas encuestadas en más de 100 países.²¹ Sin embargo, aún si la Fundación decidiera comenzar a financiar esta actividad en 2009, no es probable que estos indicadores estén disponibles mucho antes de 2011, debido al tiempo que toma su preparación.

3.3.3 Atributos clave de las encuestas sobre el ámbito de la demanda

A fin de medir eficazmente el alcance de la inclusión financiera, las encuestas sobre el ámbito de la demanda deben ser conceptualizadas cuidadosamente. Hay cuatro temas clave sobre los que se debe tomar una decisión al diseñar una encuesta a nivel de hogares o personas: el muestreo, la unidad de muestreo, el instrumento de encuesta y el diseño de encuesta.

- I **Muestreo:** Para la mayoría de los usos que se da a los datos, tales como los que se describieron en la tabla 1, se requiere una muestra representativa a nivel nacional.²² En la figura 4 se proponen tácticas específicas para recolectar una muestra con características proporcionales a la población; pero la muestra debe contar con, por lo menos, los siguientes atributos para garantizar que los datos sean adecuadamente robustos para el análisis:
 - **Tamaño suficiente:** Los tamaños de muestreo pequeños, incluso si han sido cuidadosamente recolectados, son susceptibles de errores de medición, los cuales, en combinación con niveles potencialmente bajos de uso de servicios financieros, podrían distorsionar dramáticamente el grado de inclusión financiera. El problema principal es que las muestras pequeñas tienen una mayor probabilidad de omitir a la población afectada o cubrirla insuficientemente.

²¹ Bankable Frontier Associates (2009a).

²² Excepto las preguntas sobre impacto de la categoría 3, que dependen mucho más de la asignación aleatoria de la muestra entre el grupo de control y el grupo afectado por la política que de cuestiones de representatividad a nivel nacional.

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

- **Debe ser extraída de un marco de muestreo apropiado, tal como un censo de población:** Dado que la representatividad a nivel nacional es fundamental para la mayoría de las encuestas sobre el ámbito de la demanda, la utilización de un censo o conjunto similar de informaciones para extraer una muestra de la totalidad del país resulta esencial para crear una muestra que comparta de forma proporcional las características de la población real.
- **Selección aleatoria de encuestados:** Lo reiteramos: para lograr representatividad a nivel nacional, la selección aleatoria sirve para garantizar que todos los miembros de la población tengan la misma probabilidad de ser seleccionados como parte de la muestra. Los hogares, y también las personas que viven en un hogar, deben ser seleccionados al azar durante la realización de la encuesta.

Figura 4: Lograr representatividad en las encuestas sobre el ámbito de la demanda



II Unidad de muestreo: Otro aspecto crucial es si la unidad de muestreo será a través de hogares²³ o individuos. Un ejemplo de encuesta a nivel de hogares es la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (LSMS, sus siglas en inglés) o la Encuesta sobre el Acceso a la Financiación (*Access to Finance Survey*), del Banco Mundial. La encuesta FinScope, en cambio, recolecta información sobre tan sólo una persona del hogar, escogida al azar. Ambas metodologías tienen sus pros y contras, aunque el uso del hogar como unidad de análisis puede proporcionar una perspectiva más sólida, dado que las finanzas son a menudo fungibles en los hogares. Además, el entrevistado seleccionado al azar quizás no sepa bien qué dispositivos financieros utilizan los demás miembros del hogar. Asimismo, es muy probable que no haya una sola persona en el hogar que tenga información plena sobre los flujos de entrada y salida de efectivo de esos dispositivos²⁴. Por lo tanto, dependiendo del alcance del estudio, sería ideal entrevistar a todos los miembros del hogar.

III Instrumento de encuesta o cuestionario: Dado que el objetivo de la medición no es sólo la obtención de un panorama nacional general sobre la inclusión financiera, sino también medir a la inclusión financiera por sectores relevantes de la población, es importante recolectar otros datos (denominados “covariables” o datos concomitantes), tales como el ingreso, la edad, la educación y la composición del hogar, los cuales permiten realizar una segmentación. Las covariables recomendadas a este efecto son el ingreso (monto y fuente), el nivel de educación, el tipo de empleo, las características socioeconómicas y la composición del hogar. A manera de guía sencilla, a continuación se ofrece una tabla en donde se muestra la información demográfica recolectada por el cuestionario de la Encuesta sobre el Acceso a la Financiación del Banco Mundial en Indonesia.²⁵

²³ Cull y Scott (2009), utilizando una serie de experimentos aleatorios, hallaron que las tasas de uso de los hogares son similares cuando el que informa es la persona cabeza de familia o cuando se interroga a todos los miembros del hogar. Sin embargo, la selección de un informante del hogar al azar proporciona un cuadro menos completo del uso de los servicios financieros del hogar en cuestión.

²⁴ Cull y Scott (2009), por ejemplo, identifican a la persona cabeza de familia como la más importante a ser entrevistada en una encuesta sobre el ámbito de la demanda en lo que respecta al acceso a los servicios financieros y su utilización, pero también destacan las posibles limitaciones cuando se recolecta información a través de un único miembro del hogar.

²⁵ La encuesta de Indonesia está disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/0,,contentMDK:21668967-menuPK:4730256-pagePK:64168182-piPK:64168060-theSitePK:478060,00.html> (sólo en inglés).

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

Tabla 2: Datos covariables recolectados por la Encuesta sobre el Acceso a la Financiación en Indonesia

Covariables	La Encuesta de Acceso de los Hogares a la Financiación, del Banco Mundial, recolecta información sobre...
Ingreso	diferentes fuentes de ingreso (salarios, actividades comerciales, ingresos no laborales tales como subvenciones, ingreso por rentas, intereses) en los últimos 12 meses y por separado para cada miembro del hogar
Nivel de educación	nivel de educación máximo alcanzado por cada encuestado
Situación laboral	empleo a tiempo completo, parcial, asalariado o remunerado por hora, así como también empleo autónomo
Fuente de ingreso	ingreso salarial, remesas, inversiones, etc.
Características socioeconómicas	estado/materiales de la vivienda, electricidad, agua
Composición del hogar	número de personas que viven en el hogar (definidas como personas que, como parte integrante de una unidad de vivienda, comparten tareas de administración del hogar en común y comparten regularmente por lo menos una comida).

IV Diseño de la encuesta: El último aspecto a considerar es el diseño de la encuesta, que ya hemos examinado en la sección 3.1. La tabla 3 a continuación ofrece detalles adicionales, describiendo diferentes tipos de encuesta con diferentes diseños y objetivos, en orden de complejidad.

Tabla 3: Diferentes diseños de encuesta sobre el ámbito de la demanda

Tipo de encuesta	Definición	Objetivo de la encuesta	Ejemplos
Transversal única	Se realiza una selección aleatoria de la población de corte transversal y se la entrevista solamente una vez	Panorama del nivel actual de acceso financiero	FinScope: Todos los países en los que se aplica excepto Sudáfrica (aunque algunos países son encuestados múltiples veces, pero no a intervalos constantes y sin conocimiento previo de que la encuesta será repetida). Encuesta sobre el Acceso a la Financiación del Banco Mundial (añadida a una encuesta del tipo EMNV y realizada una sola vez), 10 países en total; encuesta a nivel de hogares conducida periódicamente, pero no a intervalos regulares.
Transversal repetida	Se selecciona al azar un corte transversal de la población y se la entrevista una vez. En el próximo periodo de tiempo (por ejemplo, luego de un año), se selecciona al azar otro corte transversal de la población (similar a la primera muestra en términos de características de la población) y se la entrevista una vez	Monitorear el avance del acceso financiero a través del tiempo	FinScope: Sudáfrica: realizada anualmente GFAS (Fundación Bill y Melinda Gates): indicadores mundiales del ámbito de la demanda recolectados cada dos años. Se añadirá un breve cuestionario a una encuesta ya existente que tenga una muestra nacional representativa. Encuesta sobre Finanzas del Consumidor, EE.UU.: enfoque multianual utilizado por la Reserva Federal de EE.UU. para evaluar patrones en las finanzas de los consumidores
Panel	Los mismos hogares/individuos son entrevistados múltiples veces a intervalos regulares	Puede usarse para mostrar impactos causales de cambios en las políticas si se combina con otros factores	Diarios financieros (Financial Diaries) ²⁶ : encuesta a nivel de hogares conducida en tres países que estudió la utilización de productos financieros y el flujo de servicios financieros; conducida a una frecuencia elevada: cada dos semanas durante un año. ENNVih (Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares), México: conducida regularmente; recolecta información sobre ingresos y gastos de los hogares; contiene algunas preguntas sobre acceso financiero, en particular sobre acceso al crédito.

²⁶ Para más información, véase "Diarios Financieros": www.financialdiaries.com o www.bankablefrontier.com, bajo el encabezamiento "Research" (sólo en inglés).

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

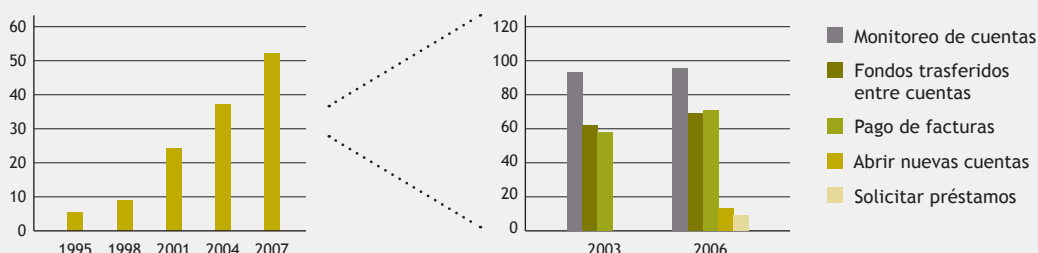
3.3.4. La combinación de datos

Para hacer un resumen de los análisis que acabamos de realizar, diríamos que las encuestas sobre el ámbito de la oferta constituyen un método efectivo en relación a sus costos que logra recolectar datos a nivel nacional sobre el alcance de bancos y otras instituciones financieras, pero no brindan respuesta a preguntas más específicas sobre el uso en términos demográficos. Las encuestas sobre el ámbito de la demanda, si bien son más costosas, están diseñadas para recabar información sobre una muestra nacional representativa de la población. Normalmente, no es posible combinar, “ensamblar” o “vincular” datos entre sí cuando estos no han sido recolectados en períodos de tiempo y unidades de análisis uniformes (véase Honohan, 2008). No obstante, los informes que utilizan dos fuentes de información en paralelo destinadas a suministrar evidencia corroborativa pueden ser muy eficaces, como el siguiente caso demuestra.

Recuadro 2: Acceso y uso de la banca electrónica en hogares de EE.UU., 1989-2007

Bell y Hogarth (2009) examinaron los cambios ocurridos con el correr del tiempo en el acceso, la adopción y las actitudes de los consumidores en relación con diversas formas de banca electrónica en los EE.UU. Los autores basaron su análisis en dos fuentes: la Encuesta sobre Finanzas del Consumidor (*Survey of Consumer Finances*, SCF), de la Reserva Federal, realizada trienalmente y, asimismo, agregaron preguntas incluidas por la Reserva Federal en las Encuestas de Consumidores (SOC, *Surveys of Consumers*) del Centro de Investigación de Encuestas de la Universidad de Michigan. Aunque las encuestas tenían diferentes metodologías, los investigadores consideraron que una y otra eran suficientemente compatibles como para permitirles obtener un panorama general del uso y las percepciones de los consumidores en relación con las tecnologías de banca electrónica. *El quid del análisis consistió no en combinar los datos de las dos encuestas en sí mismos, sino analizarlos por separado y tan sólo observarlos conjuntamente.* Por ejemplo, como se muestra en los dos gráficos a continuación, la Encuesta sobre Finanzas del Consumidor fue utilizada para dar seguimiento al porcentaje de hogares que utilizaban la banca a través de Internet, mientras que las preguntas añadidas a las Encuestas de Consumidores permitieron una mirada más profunda sobre los tipos de actividades bancarias en línea realizadas por los hogares. Dado que ambas encuestas eran representativas a nivel nacional y se limitaban a los hogares que poseían una cuenta bancaria, los análisis de los datos eran suficientemente compatibles como para complementarse mutuamente y describir un panorama más completo de la banca sin sucursales en los EE.UU.

% de hogares que usan la banca en línea (SCF)



3.4 ¿Qué tipo de variables se necesitan para poder contestar interrogantes sobre políticas o normas?

La tarea final, a menudo la más difícil y la que consume más tiempo, es el diseño de las preguntas dentro de la encuesta, o lo que se conoce como el *instrumento de encuesta*. Ya sea que los datos vayan a ser utilizados para asistir al diagnóstico de problemas o para monitorear o evaluar el impacto de una política o norma, es importante incluir las variables necesarias a fin de evaluar qué mecanismos normativos o de políticas podrían ser usados.

En la tabla 4 ofrecemos una lista de algunos de los temas vinculados con la inclusión financiera y proponemos qué variables serían útiles en la evaluación de estos temas. Dentro del tema de la inclusión financiera, para medir el acceso financiero se necesitaría saber cuál es la cantidad de cuentas y la distribución geográfica de los servicios y, para medir el uso, se necesitaría información más detallada sobre el uso reciente y pasado y los patrones de acumulación de las personas. Para medir si existen problemas de endeudamiento -una preocupación común entre los entes reguladores- se necesitaría una serie de variables a nivel individual o de hogares, tales como servicio de deuda y stock de deuda, así como también fuentes informales de deuda, en combinación con datos sobre el incumplimiento proporcionados por las instituciones.

3 Determinar las necesidades con respecto a los datos (suite)

Tabla 4: Resumen de los mecanismos para normativas o políticas y las variables de encuesta que se necesitan recolectar

Temas principales	VARIABLES DEL ÁMBITO DE LA DEMANDA	VARIABLES DEL ÁMBITO DE LA OFERTA
Inclusión del individuo en el sistema financiero	<ul style="list-style-type: none"> - Población según región - Patrones de uso recientes y pasados - Acumulación de riqueza 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de cuentas - Distribución geográfica de bancos, sucursales, cajeros automáticos, etc. hacia zonas de bajos ingresos o zonas rurales - Elegibilidad para las cuentas
Segmentación del mercado según covariables	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de ingresos - Sexo - Geografía - Número de miembros del hogar - Fuente de ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> - Información biográfica recolectada por el banco sobre las personas titulares de cuenta (sexo, dirección, etc.)
Uso de sistemas de pago	<ul style="list-style-type: none"> - Pago de facturas - Remesas - Salarios/sueldos - Celulares - Débito/crédito/puntos de venta 	<ul style="list-style-type: none"> - Información sobre cuentas de servicio de terceros - Número de depositantes directos - Número de cuentas de tarjetas de crédito, tarjetas de débito emitidas, etc.
Costos de transacción para acceder y utilizar proveedores de servicios financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte - Gastos por pérdida de tiempo (colas, viajes, trámites) - Características de los productos - Comodidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Características de los productos
Nivel de endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio de la deuda - Stock total de la deuda - Activos - Duración de la deuda - Fuentes informales 	<ul style="list-style-type: none"> - Resumen de cuentas de préstamo - Historial de incumplimiento de pagos de préstamos

4 Implementación práctica

Además de determinar su contenido, la decisión que se adopte en relación a la estrategia de investigación tendrá que considerar los costos que implica conducir encuestas. El proceso de diseño, recolección y análisis es muy intenso tanto en términos de recursos financieros como humanos y su costo variará en función de la complejidad del diseño. Cuando las necesidades con respecto a los datos son modestas, es probable que incurrir en grandes gastos no esté justificado ni sea necesario. El costo de la recolección de datos más completos puede estar justificado cuando se trata de brindar respaldo a decisiones sobre políticas clave que afectan las vidas de muchas personas.

4.1 Realizar un inventario de los esfuerzos de recolección de datos existentes tanto en el ámbito de la oferta como el de la demanda

Al medir el acceso financiero, la manera más eficaz en relación a los costos es recurrir a la información que ya se encuentra disponible. Los datos públicos que ya han sido recolectados por organismos gubernamentales (por ejemplo, organismos de informe crediticio, entes reguladores bancarios, oficinas de estadísticas, etc.) pueden proporcionar información adecuada y de bajo costo a reguladores y personas encargadas de la formulación de políticas. Esto también incluye a fuentes de información multinacionales, como aquéllas suministradas por el CGAP, el FMI y (tal vez en el futuro) la Fundación Gates.

Sin embargo, continúa siendo muy importante inspeccionar cuidadosamente el beneficio potencial que existe en la utilización de datos ya existentes, en especial para el monitoreo y la segmentación, ya que ciertos vacíos indebidos en los contenidos y el diseño pueden producir resultados equivocados que anularán los ahorros financieros logrados. Se deberá, en consecuencia, plantearse dos preguntas fundamentales:

- I **¿La información existente realmente puede satisfacer las necesidades con respecto a los datos tal como hemos establecido anteriormente?** Resulta a menudo conveniente, en esta etapa, reunir todos los datos existentes en un solo documento. Este documento puede ser una herramienta útil para iniciar un análisis sobre inclusión financiera, aclarar toda confusión sobre datos contradictorios o imposibles de comparar²⁷ y considerar, si fuera necesario, la ampliación de la recolección de datos.
- II **¿La recolección de datos fue realizada de una manera que permitiera arrojar datos suficientemente robustos?** Saber si las fuentes de datos existentes pueden realmente satisfacer las necesidades del ente regulador no es sólo una cuestión de contenido, sino también del diseño. El mismo marco de muestreo y diseño analizado anteriormente puede ayudar a determinar si los datos producidos por otras fuentes son robustos y útiles.

4.2 Debe tenerse en cuenta la utilización de datos por otras partes interesadas

Además de un inventario de los datos existentes, podría ser útil contar con una evaluación complementaria realizada por otras partes interesadas; tanto sobre las necesidades con respecto a los datos como sobre las capacidades para la utilización de los conjuntos de datos a fin de poder determinar si debería emprenderse -y en qué medida- una nueva recolección de datos. La mejor manera de realizar esto podría ser en una serie de entrevistas en persona con otras partes interesadas que también trabajan en temas de inclusión financiera, tales como otros organismos o ministerios gubernamentales, instituciones financieras privadas, organismos de estadísticas e instituciones que prestan apoyo, tales como organismos de evaluación de riesgo crediticio. Los datos producidos por los nuevos esfuerzos de recolección deben ser relevantes para las partes interesadas y para las decisiones que ellas toman regularmente y a fin de decidir si estos datos de encuestas son utilizados para la adopción de tales decisiones. Al sentarse a dialogar con las partes interesadas, las personas que están diseñando la encuesta podrían definir mejor el alcance de los interrogantes que los datos buscan responder.

²⁷ Esta es una cuestión que se plantea, en especial, cuando la información ha sido recopilada empleando diferentes metodologías con niveles variables de robustez.

4 Implementación práctica (suite)

Ahora bien, habiendo expresado lo anterior, es importante destacar que resulta a menudo tentador para las partes interesadas intentar incluir todas las variables posibles que puedan ocurrírseles y formular una lista que posiblemente no refleje sus necesidades reales. Sin embargo, si las partes interesadas no están acostumbradas a usar conjuntos de datos para fundamentar sus decisiones, sería una exageración lanzarse a recolectar una base de datos vasta y complicada, y resultaría más sensato concentrarse en un conjunto principal de variables que sean fáciles de entender. Por lo tanto, resulta conveniente clasificar los requisitos de datos en dos categorías, que son: *se necesita saber* y *se desearía saber*. Los datos de la categoría “se necesita saber” son aquellos cuyo conocimiento probablemente sea esencial para las partes interesadas. Los organismos gubernamentales tal vez necesiten esta información para establecer programas pertinentes, mientras que en el sector privado la carencia de estos datos podría causar asimetrías de información que lleven a claras anomalías del mercado. En otras palabras, a fin de lograr que otras partes interesadas estén en la senda correcta para la promoción de la inclusión financiera, es esencial asegurarse de que esta categoría de datos ya estén disponibles o lograr que estén disponibles a la brevedad. Por otro lado, los datos que “se desearía saber” comprenden a necesidades de información más amplias y diversas, y es probable que pueda recibir prioridad según el grado y continuidad del interés que despierten entre el grupo de usuarios finales en su conjunto y, asimismo, la facilidad con la que se los pueda introducir dentro del diseño de la encuesta.

4.3 Alternativas para la creación de nuevos conjuntos de datos

Si las fuentes disponibles prueban ser insuficientes, los esfuerzos necesarios para la creación de nuevos conjuntos de datos pueden verse justificados. Cuando se trata de datos sobre el ámbito de la oferta, en general estos datos ya han sido recolectados por los reguladores, aunque necesitan ser estandarizarlos entre las instituciones, verificar si son robustos y agruparlos de forma conveniente para el análisis. Aunque esta no es una tarea sencilla, puede ser llevada a cabo sin necesidad de crear un mecanismo completamente nuevo de recolección de datos.

Para los datos sobre el ámbito de la demanda, los cuales por lo general el regulador aún no ha recolectado, será necesario evaluar los datos existentes que ya hayan sido recolectados a través de encuestas realizadas por organismos de estadísticas para, de esta manera, determinar si estas encuestas pueden ser simplemente mejoradas o si es necesario desarrollar una encuesta completamente nueva, diseñada con el propósito específico de producir los tipos de datos deseados.

4.3.1 El perfeccionamiento de las encuestas existentes

Incluso si los conjuntos de datos con los que se cuenta fueran inadecuados, tal vez aún sea posible utilizar ciertos elementos de las encuestas existentes. Ello suele hacerse de dos maneras:

- I **El perfeccionamiento de la metodología** Como hemos descrito anteriormente, para que los datos sean apropiados y puedan ser mensurables es necesario que la encuesta tenga varios atributos básicos, entre ellos los de representatividad nacional y de cobertura completa de la información demográfica pertinente. Quizás sea posible lograr aumentar la pertinencia de una encuesta ya existente por medio de la ampliación o modificación de la muestra existente a la que se aplica.
- II **El perfeccionamiento del contenido** También sería posible añadir preguntas sobre el acceso financiero a una encuesta ya existente. El riesgo que se presenta aquí es que la encuesta se haga demasiado larga y engorrosa para ser administrada eficazmente.²⁸

El establecimiento de medios de cooperación con otra institución y la realización de cualquiera de los perfeccionamientos mencionados podrían tener claras ventajas. La labor de añadir preguntas a una encuesta ya existente ofrece un espacio en donde compartir los esfuerzos de diseño e implementación con otra institución prestigiosa que bien podría convertirse en una parte interesada clave. Este tipo de asociación también resulta menos costosa que el diseño de una encuesta desde el mismísimo comienzo, ya que los contratos para la recolección de datos ya han sido establecidos y evaluados por la institución encuestadora. La posibilidad de ahorrar tiempo y recursos que tiene esta opción no es nada desdeñable, dado que diseñar una nueva encuesta puede requerir un esfuerzo prolongado.

No obstante, los componentes añadidos a encuestas existentes podrían limitar la libertad de los reguladores, u otras autoridades y partes interesadas, para cumplir objetivos precisos. Sería entonces prudente, al buscar a instituciones socias, considerar únicamente a aquellas instituciones que compartan objetivos similares y gocen de buena reputación entre los actores clave del sector, lo que facilitaría la utilización apropiada de los resultados.

²⁸ En general se recomienda que la duración de una encuesta sea de una hora. Las encuestas de mayor duración pueden provocar fatiga al encuestado y respuestas negligentes.

4 Implementación práctica (suite)

Recuadro 3: Módulo sobre el acceso a la financiación del Banco Mundial, Ghana²⁹

La Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV o LSMS, en inglés) es un proyecto de investigación iniciado en 1980 en respuesta a la percepción de que se necesitaban datos pertinentes para la formulación de políticas que permitieran a las autoridades ir más allá de la simple medición de resultados sociales y en cambio lograr la comprensión de qué factores los determinan. Los cuestionarios (hogar, precios y comunidad) que se emplean en las encuestas de EMNV varían según los países, reflejando las necesidades e inquietudes específicas con respecto a los datos que los países tienen.

En 2005 se llevó a cabo en Ghana una encuesta de EMNV, la cual estaba diseñada para proporcionar información sobre múltiples aspectos de las condiciones de vida, por ejemplo el consumo y el uso de los servicios públicos. Aprovechando la información demográfica ya recolectada por la EMNV, una división del Banco Mundial encargó una nueva visita a una submuestra de hogares seleccionada al azar para recabar información específica sobre el uso de los servicios financieros.³⁰

La razón principal para añadir un módulo a una encuesta ya existente, en lugar de crear una encuesta completamente nueva, fue el costo en el que se incurriría. Los autores creían que *“las encuestas a individuos y hogares sobre el uso que hacen de los servicios financieros son las que cuentan con los mejores prospectos para medir el alcance de manera satisfactoria, aunque su costo y otros impedimentos logísticos han hecho difícil desarrollarlas...”* (Cull y Scott, 2009, p.33). De esta manera, un módulo que pueda ser añadido a una encuesta respetable y compatible puede ser un medio eficaz destinado a obtener los conocimientos necesarios sobre el ámbito de la demanda sin tener que incurrir en costos tan elevados.

4.3.2 La implementación de una nueva encuesta

Si los objetivos a nivel nacional no pueden alcanzarse por medio de la adaptación de encuestas existentes o añadiendo un módulo apropiado, existen razones de peso para el diseño e implementación de una nueva encuesta de inclusión financiera. Aunque una decisión de esta naturaleza debe ser el resultado de una cuidadosa evaluación de los plazos para llevar a cabo este proceso, así como también los costos y beneficios del emprendimiento.

Plazo para el diseño: La preparación de una encuesta transversal nacional por lo general demanda entre seis y once meses hasta que los resultados estén disponibles. Es muy probable que el proceso comprenda los siguientes pasos: el diseño del cuestionario y un acuerdo sobre el contenido entre las partes interesadas (2-4 meses); ensayos de campo en los cuales se realizan preguntas piloto a una buena porción del muestreo a fin de garantizar que se reciben respuestas apropiadas (1-2 meses); análisis de los resultados piloto y, si fuera necesario, rediseño de la encuesta (1-2 meses); y preparación y aplicación final de la encuesta a la población meta (2-3 meses). El tiempo necesario para analizar los resultados de la encuesta y cotejarlos con otras fuentes de datos varía según las capacidades disponibles para la extracción de datos. En futuras iteraciones, cuando ya no sea necesario diseñar la encuesta ni pilotear las preguntas, el proceso de aplicación y análisis de encuesta se hará más breve gracias a las economías de escala logradas y la acumulación de memoria institucional.

Costos/Beneficios del diseño de una nueva encuesta: Los costos en la creación de una nueva encuesta son significativos, tanto en términos de plazos (como se describió anteriormente) como económicos. A menos que existan beneficios particularmente importantes en la creación e implementación de una nueva encuesta, o cuando no existan encuestas alternativas, sería aconsejable reservar los recursos económicos para encuestas más robustas y significativas, diseñadas para dar respuesta a preguntas específicas y más profundas sobre la inclusión financiera.

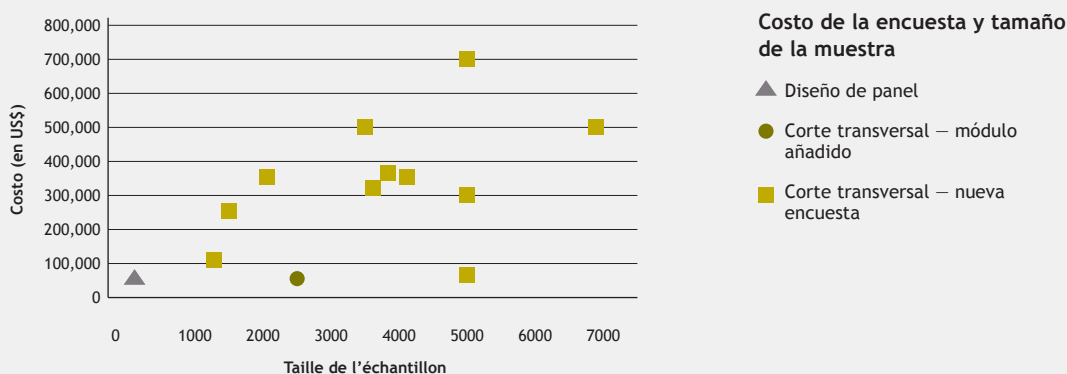
²⁹ Para un análisis completo, véase Cull y Scott (2009).

³⁰ Para un ejemplo de la encuesta utilizada, véase el Módulo de Acceso a las Finanzas de Guatemala en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/0,,contentMDK:21668967-menuPK:4730256-pagePK:64168182-piPK:64168060-theSitePK:478060,00.html>.

4 Implementación práctica (suite)

Recuadro 4: Evaluación de los costos de encuesta

Aunque los costos de una encuesta son difíciles de predecir debido a las numerosas variables involucradas, en el siguiente gráfico hemos delineado los costos reales de tres distintos tipos de encuestas. Comparar las encuestas de esta manera pone en evidencia los compromisos y concesiones que deben hacerse entre los distintos diseños de encuesta, en especial el tamaño de la muestra, la metodología y el costo. Por ejemplo, una encuesta de panel -que podría bien decirse es el diseño de encuesta más complejo, a pesar de su tamaño de muestra muchísimo más pequeño- puede costar aproximadamente lo mismo que una encuesta transversal representativa a nivel nacional. Además, debido a que las encuestas de panel suelen estar diseñadas para lograr objetivos muy específicos, deben emplearse con moderación en aquellos países cuyos recursos sean limitados y en donde una investigación de tal profundidad tenga poco uso. Por otro lado, la incorporación de un módulo a una encuesta ya existente pareciera ser la opción menos costosa, incluso cuando se deba dar lugar a una muestra de gran tamaño.



4.4 Incrementar la utilización de los datos de las encuestas

Para maximizar el uso de los datos de inclusión financiera y, a su vez, la inversión realizada en su recolección, la información resultante debe ser divulgada de la manera más eficaz posible hacia las partes interesadas. Esto no sólo requiere comprender las variables necesarias para impulsar la toma de decisiones, sino también contar con el formato más adecuado a fin de aumentar las probabilidades de que los datos serán utilizados. Para realmente lograr una llamada de atención para la acción, no debe creerse que la elaboración de informes con resultados impactantes y fácilmente entendibles sea menos efectiva que proporcionar un CD con un voluminoso conjunto de datos. Un simple folleto, fácil de entender, que contenga los principales resultados de la encuesta puede ser una herramienta inicial muy efectiva, especialmente allí donde las instituciones del sector público y privado no estén acostumbradas a adoptar decisiones basadas en datos concretos. Las instituciones que no están habituadas a tomar decisiones de esta forma, pueden sentirse abrumadas al tener que interpretar un conjunto de datos crudos. En el caso que se presenta a continuación, los datos aportados por FinScope influyeron en el crecimiento del sector gracias a la producción de un folleto con datos y varias presentaciones focalizadas.

Recuadro 5: FinScope en Zambia alentó el crecimiento del sector financiero³¹

Muchos bancos de Zambia han respondido positivamente a los principales datos proporcionados por una encuesta de *FinScope*. Por ejemplo, *Barclays* utilizó los datos para justificar la reapertura de una serie de sucursales y centros de servicios en zonas no urbanas. Inducido también por la evidencia presentada por *FinScope*, el banco creó un nuevo producto y modelo de negocio específicamente dirigido a la población no bancarizada, aunque estos planes han sido pospuestos a causa de la crisis financiera mundial. Por otro lado, ZANACO -el Banco Nacional Comercial de Zambia- ha lanzado un proyecto de banca por telefonía móvil similar a Wizzit, y Dunavant, una empresa algodonera, ha creado un sistema de pago móvil para 150.000 de sus agricultores subcontratados. Ambas empresas se vieron en parte motivadas por el debate sobre la inclusión financiera suscitado por los datos impactantes suministrados por *FinScope* en Zambia.

³¹ Bankable Frontier Associates (2009b).

4 Implementación práctica (suite)

4.5 La función del regulador

La mayoría de las autoridades reconocen que, además de ser usuarios importantes de los datos de acceso financiero, también desempeñan un papel importante en fijar el rumbo para el desarrollo y la implementación de una estrategia nacional de recolección de datos.³² El Banco de Tailandia, por ejemplo, en su presentación realizada en el *Foro Mundial sobre Políticas de Inclusión Financiera de AFI 2009*, argumentó claramente que es para el propio interés de las autoridades y las personas involucradas en la formulación de políticas que se supervise la marcha de las políticas a través del tiempo y se solicite la recolección de datos que permitan llevar a cabo su seguimiento.

La experiencia en recolección de datos acumulada hasta el presente sugiere que este tipo de liderazgo básico, ejercido por las autoridades, está bien justificado. Como muestra la figura 5, los entes reguladores, tanto de Zambia como de Kenia, suministraron y recibieron ayuda en distintos grados para el diseño y la implementación de sus encuestas financieras nacionales, manteniendo al mismo tiempo el acceso a los datos resultantes para objetivos de planeamiento de políticas; una situación bastante distinta a la recolección de datos de acceso financiero en Indonesia. El alto grado de involucramiento del Banco Central de Kenia en la encuesta de *FinAccess* entusiasmó a sus autoridades para adoptar una decisión clave acerca del tipo de regulación que sería aplicada al sistema de pago móvil relativamente nuevo *M-Pesa*.³³ De modo semejante, al alentar a que otras partes interesadas inviertan en el estudio (con recursos financieros o de otra índole) se puede promover un uso más amplio. Por ejemplo, hemos hallado que existe mayor utilización de los datos de la encuesta sudafricana *FinScope* entre las instituciones del sector privado que habían obtenido acceso directo a la base de datos a través de una membresía corporativa paga.³⁴

Figura 5: Participación de los reguladores

	Reguladores				<ul style="list-style-type: none"> ● Plenamente responsables ◐ Parcialmente responsables ○ Ninguna responsabilidad
	Zambia	Kenia	de EE.UU.	Indonesia	
Diseño	◐	●	●	○	
Financiación	●	○	●	○	
Análisis	○	◐	●	○	
Divulgación	◐	◐	●	○	
Datos públicamente disponibles					

³² Honohan (2005) afirma que "en última instancia, las autoridades nacionales serán los principales recolectores de tales datos" (p. 2).

³³ Más específicamente, "los problemas de acceso financiero puestos de manifiesto por *FinAccess* Kenia desempeñaron un papel importante en la confirmación de la decisión tomada por el Banco Central de permitir que *M-Pesa* siguiese adelante y de no intervenir demasiado en lo sucesivo, previendo que *M-Pesa* tuviera sustanciales efectos positivos, más allá de las dimensiones y el alcance del sector bancario". (*Bankable Frontier Associates* (2009b), p. 21).

³⁴ *Bankable Frontier Associates* (2009b), p. 21.

5 Conclusiones

La existencia de datos relevantes permite contar con información decisiva para comprender y, en última instancia, dar fundamento a políticas y enfoques capaces de mejorar los niveles de inclusión financiera. Son los entes reguladores, en especial, quienes desempeñan un rol fundamental en el cumplimiento del objetivo de aumentar el acceso a servicios financieros. Son ellos quienes deberán evaluar y equilibrar múltiples intereses y elaborar políticas basadas en evidencias concretas que finalmente incentivarán al sector privado y, al mismo tiempo, protegerán a los consumidores. Una estrategia bien dirigida para la recolección de datos pertinentes y robustos sobre el acceso financiero puede ampliar el impacto de esta compleja labor.

Esta estrategia comienza con la definición de lo que se entenderá por inclusión financiera, la cual puede ser definida a través de varias ópticas. Sin embargo, cada una de estas ópticas tiene distintos grados de complejidad en su medición, los cuales influyen en la cantidad de recursos que se necesitarán para la recolección de datos a fin de realizar esas mediciones. La medición de la inclusión financiera a partir de una definición que se limite tan sólo al acceso puede, por lo general, ser realizada utilizando datos del ámbito de la oferta, los cuales suelen estar a disposición a través de los informes presentados ante los órganos reguladores. Por otro lado, la medición de la inclusión financiera por medio de un enfoque centrado en el bienestar requiere de encuestas a hogares más complejas y que se repitan a lo largo del tiempo. No es probable que este tipo de datos se encuentren ya disponibles, por lo que su obtención requerirá de una inversión adicional considerable.

Una vez que se cuenta con una definición de lo que se entiende por inclusión financiera, las autoridades aún deben atravesar un proceso sistemático de toma de decisiones destinado a evaluar sus diversas necesidades con respecto a los datos. Los datos sirven tanto para diagnosticar qué aspectos de la elaboración de normas o políticas deben ser atendidos, como para supervisar las normas o políticas aplicadas posteriormente. El contexto de cada país -su situación económica, el estado actual del suministro de servicios financieros, su geografía- es distinto y, por tanto, es necesario analizar cuidadosamente de qué manera los datos pueden dar fundamento a la elaboración de políticas en cada distinto contexto.

La implementación práctica de sistemas de recolección de datos requiere de una evaluación que permita decidir si será posible sacar provecho de los distintos conjuntos de datos existentes a fin de satisfacer las necesidades relativas a los datos, tanto por parte de las autoridades como de otras partes interesadas. Tal evaluación garantizará que los recursos se empleen de la manera más eficiente y generen el mayor impacto posible. Si el ente regulador decidiera apoyar o encargar la realización de una nueva encuesta a nivel nacional, es imperativo que los detalles de la encuesta -tanto en términos de metodología como del contenido de los cuestionarios- sean comprendidos y optimizados no sólo en vistas a maximizar el impacto de la información, sino asimismo para garantizar que no se estén alentando conclusiones erróneas.

Con este tipo de premisas en mente, es posible desarrollar una estrategia de investigación eficiente, que logre enfocar la atención en dos aspectos clave: llamar la atención sobre el estado actual de la inclusión financiera y poner de manifiesto las zonas geográficas, los segmentos demográficos y los nichos de productos que se encuentran particularmente desatendidos.

Referencias

Bankable Frontier Associates. 2009a. "Global Financial Access Snapshots: Exploring Feasibility and Potential Risks." *Informe encargado por la Fundación Bill y Melinda Gates.*

Bankable Frontier Associates. 2009b. "FinScope: A Review of Impact and Strategic Options." *Informe emprendido por FinMark Trust.* <http://www.finmark.org.za/>.

Beck, Thorsten y Asli Demirgüç-Kunt. 2008. "Access to Finance: An Unfinished Agenda." *The World Bank Economic Review* 22(3): 383-396.

Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Ross Levine. 2007. "Finance, Inequality and the Poor: Cross-Country Evidence." *Journal of Economic Growth* 12(1):27-49.

Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Maria Soledad Martinez Peria. 2007. "Reaching Out: Access to and Use of Banking Services across Countries." *Journal of Financial Economics* 85(1): 234-66.

Beck, Thorsten, Ross Levine y Alex Levkov. 2007. "Big Bad Banks? The Impact of U.S. Branch Deregulation on Income Distribution." Documento de Trabajo sobre Investigación de Políticas 4330. Banco Mundial, Washington D.C.

Bell, Catherine J. y Jeanne M. Hogarth. 2009. "U.S. Households' Access to and Use of Electronic Banking, 1989-2007." *Federal Reserve Bulletin*, Julio, A99-A121.

Bruhn, Miriam y Inessa Love. 2009. "The Economic Impact of Banking the Unbanked: Evidence from Mexico." Banco Mundial. *Documento de Trabajo sobre Investigación de Políticas 4981.*

Burgess, Robin y Rohini Pande. 2005. "Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment." *American Economic Review* 95(3): 780-795.

Christen, Robert Peck, Richard Rosenberg y Veena Jayadeva. 2004. "Instituciones financieras con doble objetivo: Repercusiones para el futuro de las microfinanzas" Washington DC: CGAP, Documento Ocasional 8. http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_8.pdf.

Cull, Robert y Kinnon Scott. 2009. "Measuring Household Usage of Financial Services: Does It Matter How or Whom You Ask?" Documento de trabajo del Grupo de Estudios sobre el Desarrollo del Banco Mundial.

South African Financial Sector Charter. 2004. <http://www.fscharter.co.za>.

Giné, Xavier y Robert Townsend. 2004. "Evaluation of Financial Liberalization: A General Equilibrium Model with Constrained Occupation Choice." *Journal of Development Economics* 74(2): 269-307.

Honohan, Patrick. 2005. "Measuring Microfinance Access: Building on Existing Cross-Country Data." Documento de Trabajo sobre Investigación de Políticas No. 3606. Evaluación del acceso a las microfinanzas: Construcción de ideas basada en los datos existentes de todo el país), Banco Mundial, documento de trabajo N° 3606. Washington D.C.: Banco Mundial.

Honohan, Patrick. 2008. "Cross-Country Variation in Household Access to Financial Services." *Journal of Banking and Finance* 32(11): 2493-2500.

Kempson, Elaine, Claire Whyley, John Caskey y Sharon Collard. 2000. "In or out? Financial Exclusion: A Literature and Research Review." Londres: Autoridad de Servicios Financieros. <http://www.fsa.gov.uk/pubs/consumer-research/crpr03.pdf>. King, Robert G. y Ross Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right." *The Quarterly Journal of Economics*: 108(3): 717-737.

Kumar, Anjali, Thorsten Beck, Cristine Campos y Soumya Chattopadhyay. 2005. "Assessing Financial Access in Brazil." Documento de Trabajo No. 50. Washington D.C.: Banco Mundial.

UNCDF. Vision and Mission Statement for Building Inclusive Financial Sectors. <http://www.uncdf.org/english/microfinance/index.php>

Banco Mundial. 2008. *Banking the Poor: Measuring Banking Access in 54 Economies.* Washington D.C.: Banco Mundial

Recursos adicionales

Financial diaries (Diarios financieros)

<http://www.financialdiaries.com>

FinScope

<http://www.finscope.co.za/index.asp>

MECOVI

<http://www.iadb.org/topics/index.cfm?lang=es&id=>

Encuesta de finanzas de consumidores

<http://www.federalreserve.gov/pubs/oss/oss2/scfindex.html>

Encuesta sobre el Acceso a la Financiación del Banco Mundial

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/0,,contentMDK:21668967~menuPK:4730256~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:478060,00.html>

Estudio de Medición de Estándares de Vida del Banco Mundial

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTLSMS/0,,contentMDK:21610833~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3358997,00.html>

Sobre AFI

La Alianza para la Inclusión Financiera (*Alliance for Financial Inclusion*, AFI) es una red mundial de bancos centrales y otras entidades que trabajan en la formulación de políticas para la inclusión financiera en países en desarrollo. AFI brinda herramientas y recursos para que sus miembros puedan intercambiar conocimientos sobre políticas de inclusión financiera, los desarrollen y los pongan en práctica. Intentamos establecer vínculos entre personas involucradas en la formulación de políticas a través de medios presenciales y en línea, con el apoyo de subvenciones y enlaces con socios estratégicos, de manera que aquellos que trabajan en la creación de políticas compartan conocimientos e ideas y puedan implementar las políticas de inclusión financiera más apropiadas para las circunstancias particulares de sus países.

Alliance for Financial Inclusion

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Thailand
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e info@afi-global.org www.afi-global.org

La AFI es financiada por la Fundación Bill y Melinda Gates y administrada por la GTZ (Cooperación Técnica Alemana).