

Principales desafíos para profundizar la Política Nacional de Inclusión Financiera y la Estrategia Nacional de Educación Financiera en México

Autor: Henderson & Alberro

Resumen técnico

Enero, 2020

Prólogo

En abril de 2018, Nacional Monte de Piedad y la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation (Fundación de las Cajas de Ahorro de Alemania para la Cooperación Internacional) unieron fuerzas a través de un Convenio de Colaboración, con el objetivo de desarrollar iniciativas y proyectos conjuntos que promuevan la inclusión financiera en México, contribuyendo de esta manera a la reducción de la pobreza y a lograr un desarrollo económico y social más sostenible.

La inclusión financiera en México presenta diversos retos y oportunidades, dentro de los cuales resalta la política pública, que constituye uno de los principales factores estratégicos para incrementarla, principalmente entre la población más vulnerable. Específicamente, la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) y la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF) son las herramientas inclusivas e integrales de coordinación que permiten priorizar las iniciativas existentes y futuras para garantizar un mejor uso de los recursos. Sin embargo, éstas presentan sus propios retos como instrumentos de gestión política: una coordinación compleja entre diversos sectores y actores, la asignación óptima de recursos, de un liderazgo y de un plazo adecuado para implementar estrategias contundentes con resultados y métricas claras, así como la tensión entre lograr metas a gran escala y atender a los segmentos excluidos del sistema financiero.

Con base en lo anterior, Nacional Monte de Piedad y la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation tuvieron la iniciativa conjunta de promover la realización del presente estudio, **“Principales desafíos para profundizar la Política Nacional de Inclusión Financiera y la Estrategia Nacional de Educación Financiera en México”**, cuyo objetivo central es, precisamente, analizar la PNIF y la ENEF actuales, desde la perspectiva de su diseño, implementación, administración de recursos e impacto. Así, se busca identificar brechas con relación a las mejores prácticas internacionales y, de esta manera, determinar áreas de mejora que lleven a una mayor y más profunda inclusión financiera en México.

Agradecimiento

Agradecemos a las siguientes personas, quienes formaron parte del Comité Técnico de este estudio, por haber apoyado con su vasta experiencia y conocimiento sobre el tema, así como en la revisión y seguimiento del documento:

Dr. Pablo Cotler, Investigador del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana

Marco Antonio del Río Chivardi, Director General para el Acceso a Servicios Financieros de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Pascual O'Dogherty, Secretario General de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)

Wilfrido Perea, Director General de Educación Financiera de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

Ignacio Álvarez, Director de Servicios Generales de Nacional Monte de Piedad

Daniel Sánchez, Director de Innovación y Transformación de Nacional Monte de Piedad

Marisol Fernández, Directora de Inversión Social de Nacional Monte de Piedad

Ingrid Doering, Directora Adjunta Proyecto Regional México de la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation

Blanca Aldasoro, Consultora Responsable de la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation

Contenido

Resumen ejecutivo	7
Introducción	8
Capítulo 1: Análisis del diseño	9
1.1 Metodología de investigación	9
1.2 Política Nacional de Inclusión Financiera	9
1.2.1 Diagnóstico y planeación estratégica	9
1.2.2 Alineación a las metas y objetivos nacionales y agendas internacionales	10
1.2.3 Gobernanza, coordinación y manejo de riesgos	10
1.3 Estrategia Nacional de Educación Financiera	11
1.3.1 Diagnóstico y planeación estratégica	11
1.3.2 Alineación a las metas y objetivos nacionales y agendas internacionales	12
1.3.3 Gobernanza, coordinación y manejo de riesgos	12
1.4 Conclusiones	13
Capítulo 2: Análisis de la Implementación	14
2.1 Metodología de investigación	14
2.2 El rol de los actores en la implementación	14
2.2.1 Sobre la coordinación entre los actores implementadores	14
2.2.2 Sobre la implementación de la planeación	15
2.3 Análisis de consistencia de la implementación de la PNIF	15
2.3.1 Análisis de consistencia por eje	15
2.3.2 Aspectos transversales de la implementación	17
2.4 Análisis de consistencia de la implementación de la ENEF	17
2.4.1 Análisis de consistencia por línea de acción	17
2.4.2 Aspectos transversales de la implementación	18
2.5 Conclusiones	19

Capítulo 3: Análisis de la administración de recursos	20
3.1 Metodología de investigación	20
3.2 Análisis de la asignación y uso del presupuesto	20
3.3 Análisis de la alineación del presupuesto a los objetivos de la PNIF y la ENEF	22
3.4 Factibilidad de permanencia	23
3.5 Fortalezas y áreas de oportunidad de acuerdo con las buenas prácticas en administración de recursos de políticas públicas de inclusión financiera ...	23
3.5.1 Alineación del presupuesto a los objetivos estratégicos y las prioridades nacionales	23
3.5.2 Fuentes de financiamiento	23
3.5.3 Ejercicio de los recursos	24
3.6 Conclusiones	24
Capítulo 4: Análisis del Impacto	25
4.1 Metodología de investigación	25
4.2 Avances y logros en inclusión y educación financiera	25
4.2.1 Acceso a servicios financieros	25
4.2.2 Uso de servicios financieros	26
4.2.3 Protección al consumidor	28
4.2.4 Educación financiera	28
4.3 Conclusiones	28
Reflexiones finales y recomendaciones	29

Resumen ejecutivo

Este estudio tuvo como objetivo analizar el diseño, la implementación, la administración de recursos y el impacto de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) y la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), con la finalidad de identificar barreras a una implementación más contundente y profunda y sugerir áreas de mejora que conlleven a una mayor inclusión financiera en México.

En lo que respecta *al diseño*, el objetivo fue evaluar la congruencia entre los objetivos y los componentes planteados en la PNIF y en la ENEF, así como identificar su apego a buenas prácticas y principios de alto nivel de inclusión y educación financieras. Como resultado del análisis, se encontró que se partió de diagnósticos medianamente robustos, se identificaron importantes áreas de oportunidad en la planeación y se concluyó que no existió una adecuada vinculación de programas a las líneas de acción definidas. Para ambas políticas se recomienda, principalmente, asignar responsabilidades y establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas, vincular de manera explícita los programas que ya existen y/o crear nuevos para asegurar el cumplimiento de los objetivos, así como dar sustento jurídico a las acciones al alinearlas al Plan Nacional de Desarrollo y a las agendas internacionales en la materia.

Con relación a *la implementación*, esta fase tuvo como objetivo evaluar la consistencia y la coherencia entre la forma en que fueron ejecutadas la PNIF y la ENEF y su diseño inicial, además de identificar su vinculación con las buenas prácticas relacionadas con políticas de inclusión y educación financieras. Como resultado, se detectó una importante falta de liderazgo para hacer rendir cuentas a los actores involucrados, la falta de involucramiento del sector privado, la academia y la sociedad civil en los grupos de trabajo creados, así como poca eficiencia en el cumplimiento de los objetivos. Ante esto, se recomienda involucrar a actores no gubernamentales, establecer un liderazgo claro que permita mayor rendición de cuentas e impulse la implementación de acciones, así como definir con claridad los programas y sus presupuestos necesarios para cumplir los objetivos definidos.

En materia de *la administración de recursos*, esta fase tuvo como objetivo evaluar los procesos asociados a la planeación del presupuesto, el control, el ejercicio y la transparencia del gasto público. Como resultado de esta evaluación, se encontró que no existe una clara asignación de presupuesto a las acciones definidas; para las acciones que pudieron estar más directamente relacionadas con la PNIF y la ENEF, se detectaron importantes inconsistencias entre el presupuesto asignado y el ejercido y, por último, se pudo apreciar que los programas operados por las instituciones responsables de la PNIF y la ENEF tienen una muy baja proporción del presupuesto en comparación con el que tienen otros programas operados por instituciones que no estuvieron involucradas en el diseño y la implementación de ambas políticas. Se recomienda que exista una alineación explícita de los programas que ya contribuyen a dar cumplimiento a los objetivos de la PNIF y la ENEF, además de articular al Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) y al Comité de Educación Financiera (CEF) a otras instituciones que ya realizan acciones de inclusión o educación financieras, con el fin de hacer un uso más eficiente de los recursos.

Finalmente, con respecto *al impacto*, el objetivo fue evaluar el efecto a nivel micro (población objetivo) y nivel macro (nivel nacional) de la PNIF y la ENEF. Dada la naturaleza de estas dos políticas y el contexto en el que fueron publicadas, analizar su impacto resultó complejo. Como resultado, sin embargo, se encontró que los indicadores de seguimiento y evaluación de la PNIF crecieron en la misma o en menor proporción que la inercia que tenían desde antes de publicarse la política, por lo que se puede concluir que sus ejes estratégicos no fueron efectivos para generar beneficios en las poblaciones prioritarias y, por lo tanto, tampoco han tenido mayor relevancia. Sobre la ENEF no existe información disponible que permita evaluar los indicadores planteados en la estrategia.

Introducción

Este análisis tiene como objetivo evaluar el diseño, implementación, la administración de recursos y el impacto de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) y la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF).

La PNIF fue publicada en 2016, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), responsable de diseñarla, implementarla y darle seguimiento. La PNIF hace un recuento de la situación de inclusión financiera del país, los avances que ha habido en esta temática y los retos pendientes, según los desafíos que identifica. Establece seis ejes de política pública, que se derivan de los retos identificados y con los que se pretende “lograr que todos los mexicanos (...) sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero” (CONAIF, 2016, p. 28):

- **Eje 1:** Desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de toda la población
- **Eje 2:** Uso de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera
- **Eje 3:** Desarrollo de la infraestructura financiera en zonas desatendidas
- **Eje 4:** Mayor oferta y uso de servicios financieros formales para la población sub-atendida y excluida
- **Eje 5:** Mayor confianza en el sistema financiero formal a través de mecanismos de protección al consumidor
- **Eje 6:** Generación de datos y mediciones para evaluar los esfuerzos de inclusión financiera

En lo que respecta a la ENEF, ésta fue publicada en 2017, bajo la coordinación del Comité de Educación Financiera (CEF), y parte de reconocer el entrelazamiento entre la educación y la inclusión financieras, por lo que es considerada como un elemento crucial de la PNIF. Su visión es “lograr que todos los mexicanos... cuenten con las herramientas necesarias para lograr un correcto manejo y planeación de sus finanzas... a partir del conocimiento de los... productos y servicios financieros existentes en el mercado” (CEF, 2017, p. 26). La estrategia parte de un enfoque integral que contempla tres dimensiones: conocimientos financieros, comportamientos y actitudes financieras y relación del usuario con el sistema y las instituciones financieras. Para su estructura, contempla seis líneas de acción:

- **Línea de acción 1:** Fomentar competencias financieras desde edades tempranas a través de la educación obligatoria
- **Línea de acción 2:** Desarrollar programas de educación financiera en coordinación con la iniciativa privada y no gubernamental
- **Línea de acción 3:** Acompañar los esfuerzos de protección al consumidor con acciones de educación financiera que promuevan una cultura de consumo financiero
- **Línea de acción 4:** Nuevos canales de acercamiento y difusión para que la población se familiarice con el uso de productos, servicios y canales financieros de manera más eficiente
- **Línea de acción 5:** Uso de innovaciones tecnológicas en el sector financiero para identificar sinergias que promuevan la educación financiera
- **Línea de acción 6:** Generar datos, información y mediciones para evaluar y mejorar los esfuerzos de educación financiera

El presente estudio se divide en cuatro capítulos: 1. Análisis del diseño, 2. Análisis de la implementación, 3. Análisis de la administración de recursos y 4. Análisis del impacto micro y macro.

Capítulo 1:

Análisis del diseño

1.1 Metodología de investigación

Tomando como marco de referencia los lineamientos del Banco Mundial y de la OCDE/INFE (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Red Internacional de Educación Financiera) para diseñar estrategias de inclusión y educación financieras, así como los Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019a), se analizó el diseño de la PNIF y de la ENEF con base en los siguientes objetivos: i) analizar la justificación de la creación de la política/ estrategia, ii) analizar la consistencia de su diseño respecto a la atención requerida por la problemática o la necesidad para la que fue creada y iii) analizar la vinculación de los programas previstos con los objetivos de la política.

Con el fin de recoger la información necesaria para llevar a cabo la evaluación, se plantearon como técnicas el análisis documental y las entrevistas a actores clave; cabe señalar que la información documental disponible es escasa y representó una limitante para profundizar en el análisis.

1.2 Política Nacional de Inclusión Financiera

1.2.1 Diagnóstico y planeación estratégica

Se reconoce que la PNIF parte de un diagnóstico de la inclusión financiera en México¹ el cual estuvo sustentado en encuestas nacionales oficiales e internacionales², cumple la función de ser una línea base al hacer referencia a todo el universo de población en el país y pone énfasis en la importancia de contar con datos actualizados, para lo cual inclusive establece un eje de acción; asimismo, la planeación estratégica cuenta con los elementos recomendados por las mejores prácticas.

Por otra parte, no existen documentos técnicos que den cuenta de manera amplia sobre la metodología del diagnóstico. Específicamente respecto a la metodología, no se hace un análisis de causa-efecto de las problemáticas para entender la causalidad entre las diferentes dinámicas y priorizar las problemáticas.

Asimismo, se señala la falta de datos desagregados por segmentos de población para poder identificar el grado en que los problemas afectan a los grupos de población más vulnerable.

También se identifica la necesidad de complementar el diagnóstico con un análisis del marco regulatorio y de los programas e iniciativas existentes a favor de la inclusión financiera, tanto del sector público, como del sector privado, de la sociedad civil y de organismos internacionales.

Por último, se determina que no existe una justificación sobre los criterios y la metodología para el diseño de los ejes estratégicos, ni existe evidencia de que dichos ejes estén fundamentados en un análisis o en la recuperación de las mejores prácticas o programas para promover la inclusión financiera, además de que las acciones asociadas a cada eje de política pública no tienen metas ni plazos definidos, no están priorizadas y no se establece qué instancias son responsables de su ejecución. Asimismo, se hace notar que en la PNIF no se señalan explícitamente los programas o acciones nuevos que se derivan de ella o, en todo caso, los que ya existían previamente y que, a partir del lanzamiento de la política, se podrían considerar alineados a la misma.

La atención de estas áreas de oportunidad permitiría contar con un diagnóstico más preciso, de tal modo que se diseñara una política mejor apegada a la realidad y se enfocaran los esfuerzos de manera más estratégica, aumentando su efectividad.

¹ Excepto la temática de innovación tecnológica, la cual fue incluida sin haber sido analizada en el diagnóstico.

² Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2015 (ENIF) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Encuesta de Capacidades Financieras de 2013 del Banco Mundial, la Encuesta de Acceso Financiero (FAS) del Fondo Monetario Internacional, el Global Findex del Banco Mundial, entre otras.

La atención de dichas áreas debería ser prioritaria, excepto la correspondiente a la necesidad de datos desagregados, la cual implicaría la coordinación con otras instancias como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por lo que debería ser considerada como una prioridad media.

1.2.2 Alineación a metas y objetivos nacionales y agendas internacionales

En lo que toca a la alineación a metas y objetivos nacionales y agendas internacionales, se identifican las siguientes fortalezas en el diseño de la PNIF: la existencia de un marco legal (Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de 2014) que la respalda y el hecho de que los ejes estratégicos y las líneas de acción propuestos también tienen su propio respaldo normativo, ya que se adecuan a los mandatos y a las atribuciones de las organizaciones que conforman el CONAIF. Asimismo, el que la PNIF esté integrada a la agenda global de reformas financieras cumple en lo general con los criterios de diseño y contenido que establece el Banco Mundial, y se alinea con diversos objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Sin embargo, también se hace evidente que, en su diseño actual, la PNIF carece de una perspectiva de cumplimiento normativo a nivel nacional e internacional, porque no se ha hecho una revisión exhaustiva del marco legal al que responde ni se han documentado los mandatos, atribuciones, capacidades y presupuestos en relación con la inclusión financiera para cada organización que participa en el CONAIF. Aunado a esto, no se hace explícito cómo la PNIF abona al cumplimiento de otras estrategias nacionales, no se define cómo se integra a la agenda global para el desarrollo, la inclusión financiera y, en general, las reformas financieras, ni cómo permitirá avanzar en el cumplimiento cabal a la normativa internacional de Prevención de Lavado de Dinero y Contra el Financiamiento del Terrorismo (PLD y CFT).

1.2.3 Gobernanza, coordinación y manejo de riesgos

Entre los hallazgos principales, se tiene que la estructura de gobernanza actual de la PNIF es adecuada, ya que, en lo general, permite la colaboración y las consultas a diversas partes interesadas dentro de la Administración Pública y cuenta con un ente rector, el CONAIF, en el cual participan funcionarios de alto nivel de las instancias más importantes en el sistema financiero³. Esto se considera como una fortaleza. Asimismo, se reconoce como acierto el que se haya definido el autofinanciamiento como estrategia, es decir, que las organizaciones que conforman el CONAIF aportaron sus propios recursos para la ejecución de las respectivas acciones, lo que permitió a los actores avanzar en la elaboración de la PNIF y no se requirió una búsqueda de recursos adicionales.

Respecto a la coordinación, ésta coincide con las buenas prácticas al establecer diferentes roles y niveles de participación de los diversos actores, pues al interior del CONAIF coexisten: i) el Comité Coordinador, como grupo de alto nivel para la toma de decisiones, ii) la Secretaría Ejecutiva, para el seguimiento de los acuerdos del Comité Coordinador, iii) un Comité de Seguimiento, con nivel jerárquico suficiente para la toma de decisiones, y el cual tiene la capacidad de crear Grupos de Trabajo que permitan la consulta y la participación de mayor cantidad de actores, entre los que se prevé la integración de representantes de instituciones financieras y no financieras privadas, instituciones académicas y funcionarios de otras dependencias de la Administración Pública Federal que no forman parte del CONAIF.

No obstante, se identifican áreas de oportunidad estratégicas, entre las que destacan las siguientes:

- En primera instancia, se observa que existe escasa información pública disponible para conocer más a fondo los procesos de operación y de coordinación de los órganos que conforman el CONAIF, especialmente sobre cómo realizan análisis y toma de decisiones al interior.

³ Se creó en 2011 por decreto presidencial, a través del “Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera” y, en 2014, en él se establece la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

- En ese mismo orden de ideas, otra área de oportunidad vinculada es que la PNIF no contempla mecanismos de transparencia ni de rendición de cuentas interna y externa, dificultando la coordinación de actores; esto generó que cada actor siguiera haciendo lo que ya hacía, independientemente de la PNIF.
- Por otra parte, se reconoce la falta de participación real en el diseño de la PNIF de más actores del sector privado, como instituciones financieras y la academia, y no se cuenta con ningún mecanismo de identificación y gestión de grupos de interés que permita poner en marcha estrategias de vinculación y articulación intersectoriales.
- Por último, se identifica la falta de análisis de riesgos y de diseño de medidas de mitigación, lo que dificulta prever los riesgos que conlleva la ejecución de acciones a favor de la inclusión financiera.

La atención de estas áreas de oportunidad permitiría dar certeza a la PNIF y promover la participación de instituciones privadas, la rendición de cuentas de los actores involucrados y la transparencia sobre los recursos asignados. La atención de dichas áreas debería ser prioritaria.

1.3 Estrategia Nacional de Educación Financiera

1.3.1 Diagnóstico y planeación estratégica

Entre los hallazgos principales, se identifican algunas fortalezas de la ENEF, como la inclusión de una definición adaptada de la educación financiera, la cual es consistente con las definiciones promovidas por la OCDE/INFE, la integración de un análisis de las necesidades de educación financiera, que indica el grado de capacidades financieras presentes en la población mexicana a partir de datos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) de 2015 y la Encuesta OCDE/INFE – Banxico, así como la referencia a diversas iniciativas que se han impulsado desde el sector público y privado a favor de la educación financiera.

⁴ El portal puede consultarse en: <https://www.edufinmexico.gob.mx/indexgobmx.php>

En materia de planeación estratégica, se considera una fortaleza de la ENEF que las líneas de acción elaboradas responden a los hallazgos del diagnóstico y tienen una base empírica, debido a que dicho diagnóstico se hizo utilizando datos estadísticos. Asimismo, la ENEF contempla mecanismos de evaluación de la estrategia misma, con indicadores, líneas de acción y un calendario, y se prevé la realización de evaluaciones de impacto y de costo-beneficio.

Sin embargo, también se identifican áreas de oportunidad, entre las que destacan las siguientes:

- En primera instancia, no existen documentos técnicos que den cuenta de forma exhaustiva sobre la metodología del diagnóstico ni se define el plazo para su revisión y actualización; si bien se indica que se recabará información a través de la ENIF, se omite indicar la frecuencia de medición.
- Tampoco se conoce la metodología de la planeación, es decir, cómo se llegó a la definición de los objetivos, las líneas de acción, los indicadores y la calendarización, ni se define la asignación de responsabilidades de la ejecución. De igual modo, se carece de metas específicas a alcanzar en el plazo en el que se ejecute la estrategia (el cual es también desconocido).
- En ese orden de ideas, se observan ciertas limitaciones en la definición de las líneas de acción, ya que, si bien en la práctica se buscó que las instituciones miembros del CEF alinearan sus acciones a la estrategia y, además, se coordinaran entre ellas, la única acción que claramente se deriva de la ENEF es el portal de educación financiera⁴.
- Asimismo, se ve la necesidad de mejorar los niveles de desagregación, para presentar un análisis diferenciado por segmento de población vulnerable.
- Por último, no se constató que se hayan realizado consultas a los diversos actores no gubernamentales involucrados en la temática (sector privado, académico, sociedad civil, entre otros) para conocer sus requerimientos, por lo que se detecta la necesidad de profundizar en la recopilación de información y análisis.

La atención de estas áreas de oportunidad permitiría el diseño de líneas de acción más apegadas a la realidad y, por lo tanto, con mayor probabilidad de ser efectivas, además de que se proporcionarían los elementos para evaluar y realizar ajustes a la estrategia en general. La atención de dichas áreas debería ser prioritaria, excepto la correspondiente a la necesidad de datos desagregados, la cual implicaría la coordinación con otras instancias como el INEGI, por lo que debería ser considerada como una prioridad media.

1.3.2 Alineación a metas y objetivos nacionales y agendas internacionales

Entre algunas fortalezas encontradas, resalta que el diseño de la ENEF se alinea a los Principios de Alto Nivel promovidos y ratificados por la OCDE/INFE. Asimismo, la ENEF se alinea con diversos objetivos y metas establecidos en el PND y también con los ODS, aunque no se manifieste en el documento de forma explícita. A su vez, la ENEF y la PNIF se encuentran alineadas, al menos de forma discursiva. Finalmente, en la ENEF se identifica el marco normativo que da lugar al CEF y sus facultades con relación al diseño, ejecución y evaluación de la ENEF y la coordinación interinstitucional.

En este sentido, también se identifican áreas de oportunidad relevantes. En primera instancia, no se hace una revisión del marco normativo nacional ni un análisis de cómo la ENEF contribuye al cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND, a los ODS, ni tampoco a otros acuerdos internacionales aplicables. Además, se carece de elementos para probar si cumple con la normativa internacional de PLD y CFT. La atención de dichas áreas debería ser prioritaria.

1.3.3 Gobernanza, coordinación y manejo de riesgos

Entre las fortalezas identificadas en la ENEF se observa, en primer lugar, que su estructura de gobierno y coordinación cumple con las mejores prácticas, definiendo claramente los mecanismos aplicables de gobernanza y coordinación, las funciones del CEF, sus miembros y atribuciones. Además, se prevén los mecanismos de articulación con el CONAIF y los sectores privado, social y académico. Por último, también se considera positivo

que el CEF esté integrado por funcionarios de alto nivel de las instancias más importantes en el sistema financiero y el sector educativo, y que la estructura de gobernanza actual de la ENEF esté respaldada por un marco legal vigente.

De igual modo, se identifican áreas de oportunidad, entre las que destacan las siguientes:

- En primera instancia, la inclusividad del diseño de la estrategia es limitada, pues se omitió la participación de actores e instituciones financieras del sector privado. En ese orden de ideas, la estrategia no contempla mecanismos de transparencia ni de rendición de cuentas externa y es poca la disponibilidad de documentos públicos. Al no conocer los lineamientos de operación ni los grupos de trabajo operantes o a sus miembros, no se puede concluir si dicha coordinación es eficiente, al menos desde una lógica del diseño.
- Tampoco existe una alineación explícita de los programas a los ejes estratégicos definidos, de tal modo que es poco posible atribuir a la estrategia resultados en materia de educación financiera.
- En lo que toca al financiamiento, se detecta escasa información documental con respecto a cómo se financia la ENEF, por lo que no se puede evaluar la eficiencia. Es necesario contar con documentos que permitan conocer y transparentar la inversión total que existe tanto desde el sector público como privado para los fines de la ENEF, medir el comportamiento de dicho presupuesto y conocer el costo-eficiencia de la inversión realizada.

La atención de estas áreas de oportunidad permitiría incrementar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de la ENEF, por lo que debería ser prioritaria.

1.4 Conclusiones

En conclusión, tanto la PNIF como la ENEF cuentan con un diagnóstico robusto que cumple con los estándares internacionales para dar cuenta del estado de la inclusión y educación financieras en el país. Tiene gran importancia que para ambas acciones existió la preocupación por contar con datos actualizados y recabados directamente de la población, como punto de partida para los ejes estratégicos y las líneas de acción propuestas. Además, resalta la diversidad de fuentes de información utilizadas, ya que se cuenta con datos de distintas instituciones públicas del país y de diversos organismos internacionales que han analizado el caso de México. Sin embargo, por su nivel de desagregación, los datos recuperados no permiten profundizar el análisis por segmento de población para enfocar los esfuerzos de inclusión financiera en los grupos más vulnerables y construir líneas de acción mejor adaptadas a necesidades específicas.

En lo que toca a las principales fortalezas del diseño de los ejes estratégicos de la PNIF y las líneas de acción de la ENEF, se consideran: el tener como base los hallazgos de los diagnósticos y que, en general, existe una correspondencia directa entre las barreras detectadas y los elementos propuestos para superarlas, así como la existencia de un proceso de revisión de las mejores prácticas internacionales para construir ambas políticas. Sin embargo, como principal área de oportunidad se señala la falta de articulación explícita de los programas que ya contribuían o pudieran contribuir a implementarlas.

Destaca en la investigación que, tanto para la PNIF como para la ENEF, existen marcos normativos que las respaldan y que las articulan de forma institucional. No obstante, en ninguno de los dos documentos de diseño se hacen explícitos los amplios marcos normativos y programáticos nacionales y globales que las sostienen. Tampoco se explicita la alineación que existe entre la PNIF y ENEF con el PND y los ODS ni cómo los ejes de política y las acciones contribuyen a avanzar en el cumplimiento de la normativa internacional de PLD y CFT.

Por último, en cuanto a la gobernanza, se encontró que tanto la PNIF como la ENEF tienen estructuras sólidas que son lideradas por actores de alto nivel, junto con herramientas apropiadas de coordinación. A pesar de esto, si bien institucionalmente se prevén mecanismos de articulación intersectorial y de participación de una gran diversidad de actores, los hallazgos de este estudio indican que en la práctica no son operativos, lo cual deja campo amplio a la mejora en la representatividad y los mecanismos reales de participación del sector privado, de la academia y de la sociedad civil en la construcción, la implementación, el seguimiento y la evaluación de ambas políticas.

Capítulo 2: Análisis de la implementación

2.1 Metodología de investigación

Con el propósito de determinar la consistencia y la coherencia entre la ejecución de la PNIF y la ENEF y sus diseños iniciales, se identificaron las acciones que contribuyeran al cumplimiento de los ejes estratégicos de la PNIF y las líneas de acción de la ENEF. Posteriormente, tomando como referencia las buenas prácticas para promover la inclusión financiera de acuerdo con el Banco Mundial y las buenas prácticas sobre estrategias nacionales de educación financiera de la OCDE, se identifican las fortalezas y las oportunidades de dichas acciones.

En términos concretos, este tipo de evaluación busca examinar si la PNIF y la ENEF han logrado alcanzar sus resultados operativos y si los componentes y actividades contemplados son adecuados para alcanzar tales resultados (Lázaro y Obregón, 2009). Para recolectar la información necesaria se utilizaron como técnicas el análisis documental y entrevistas a actores clave.

Respecto del alcance del análisis, es preciso señalar que la evidencia disponible para realizar la evaluación de la implementación no permitió llegar a conclusiones exhaustivas, ya que existen carencias importantes de información acerca del modo en que tanto la PNIF como la ENEF han sido implementadas y de los programas o acciones que pudieran considerarse alineados a cada una.

2.2 El rol de los actores en la implementación

2.2.1 Sobre la coordinación entre los actores implementadores

Se identificó la necesidad de que la PNIF sea implementada a través de una estructura propia (con personal y presupuesto) para tener mayor margen de acción, junto con estructuras formales de coordinación y de operación, con grupos de trabajo multiactor, para mejorar la articulación entre el conocimiento sobre el tema (la academia), la operación (iniciativa privada) y las necesidades de los consumidores. Cabe señalar que tanto la PNIF como la ENEF requerían que el sector privado participara en los procesos de implementación; sin embargo, al no haber sido incluido en el diseño, el sector privado no se apropió de las políticas.

En el análisis se detecta que la falta de una estructura operativa que fuera liderada por un actor con capacidad y facultad de instruir y asignar responsabilidades al resto de los participantes y la falta de vinculación con otros actores, tales como la banca de desarrollo y las instituciones financieras, han representado limitantes relevantes para la implementación de las acciones establecidas en los ejes de la PNIF⁵. Y, si bien se han hecho propuestas en estas líneas, como la creación de un consejo de coordinación con el sector privado, entre otras, los esfuerzos han sido incipientes.

⁵ Si bien la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) lideró el CONAIF como Secretaria Ejecutiva, ésta carece de facultades para que el resto de los participantes le rindan cuentas, por lo que el liderazgo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) pudo haber sido más efectivo, ya que la mayoría de miembros le rinden cuentas a esta instancia.

2.2.2 Sobre la implementación de la planeación

La falta de un documento que detallara los procesos de implementación, los responsables, las fechas o los productos, así como el hecho de que no se priorizaron los elementos con criterios técnicos, se consideraron como factores que entorpecieron el ejercicio de implementación.

Tras el lanzamiento de la PNIF, los programas que ya operaban bajo las metas de inclusión financiera mantuvieron su planeación, lineamientos normativos, responsables y presupuestos, pero no se estableció qué programas existentes deberían alinearse con la PNIF y a qué ejes estratégicos contribuirían. Si bien la PNIF vinculó los programas y permitió el intercambio de información entre las distintas instituciones, no dio pie a la creación de nuevos programas ni a modificaciones en los que ya se implementaban.

A través de este estudio, se identificaron 12 programas federales alineados parcial o totalmente a los objetivos de la PNIF; sin embargo, estos no reconocen explícitamente a la PNIF en sus reglas de operación.

Por último, adicionalmente a otros documentos de planeación faltantes, tampoco se encontró algún tipo de Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que describiera los indicadores de monitoreo y evaluación, las fórmulas de cálculo, la periodicidad, las metas, los medios de verificación, etc.

2.3 Análisis de consistencia de la implementación de la PNIF

En esta sección se analizó la implementación de la PNIF, a través de la evaluación de las acciones que contribuyeron al cumplimiento de los ejes.

2.3.1 Análisis de consistencia por eje

Tabla 1. Análisis de consistencia por eje de la PNIF

Ejes	Fortalezas	Debilidades
Eje 1: Desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de la población		
Se identifican avances relacionados con varios elementos, entre los que destacan la colaboración con la Ciudad de México para integrar la educación financiera en los currículos, las campañas en redes sociales, eventos y conferencias y la vinculación con otras instancias públicas y organizaciones no gubernamentales (ONGs).		Existe poca evidencia sobre la contribución al Elemento 1.3: Acciones que permitan el uso de términos financieros homogéneos. Se identifican algunas acciones de comunicación; sin embargo, no es posible afirmar que estuvieron dirigidas a dar cumplimiento a dicho elemento.
Eje 2: Uso de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera		
Se identifican avances relacionados con dos de los siete elementos. Destaca la Ley FinTech, la actualización de AforeMóvil y las adecuaciones a algunas disposiciones en ciberseguridad.		No es posible afirmar la existencia de algún avance para la mayoría de los elementos, y queda fuera el aprovechamiento del acceso a las nuevas tecnologías, los mecanismos de coordinación entre autoridades, los gremios de los sectores financiero y <i>fntech</i> , la oferta de servicios financieros a través de teléfonos móviles, la interconectividad de los servicios financieros digitales, principalmente.

Eje 3: Desarrollo de la infraestructura financiera en zonas desatendidas	
Se tuvieron avances importantes en la identificación de las barreras para la inclusión financiera, relacionadas con la infraestructura, y en la creación de nuevos canales para el acceso al sistema financiero.	No se puede afirmar que existieron acciones para los elementos relacionados con el desarrollo de infraestructura financiera y la oferta de servicios en las zonas sur y sureste y las zonas rurales del país, el incremento en la aceptación de pagos electrónicos, el uso de los sistemas de pagos electrónicos, la regulación diferenciada, proporcional a los riesgos, y el incremento de los servicios de la banca de desarrollo.
Eje 4: Mayor oferta y uso de servicios financieros formales para la población excluida	
Se identifican avances relacionados con modificaciones en la regulación para otorgar a los usuarios el derecho de contratar créditos, independientemente de si cuentan con nómina en la institución que otorga el servicio, y para incorporar la figura de “empresa de apoyo”, de manera que las Afore realicen registros de nuevas cuentas, facilitando el acceso a personas que no han elegido Afore.	No es posible afirmar la existencia de algún avance para la mayoría de los elementos, por lo que quedan fuera elementos estratégicos, tales como: programas para otorgar financiamiento a mipymes, expansión de la oferta de servicios financieros para los beneficiarios de los programas sociales, regulación para <i>crowdfunding</i> , incremento en el uso de medios digitales y desarrollo de productos específicamente diseñados para los segmentos excluidos.
Eje 5: Mayor confianza en el sistema financiero formal a través de mecanismos de protección al consumidor	
Las acciones identificadas para el eje 5 contribuyen a diversos elementos simultáneamente, tales como: el lanzamiento del portal de educación financiera, el buró de entidades financieras y la asesoría en temas financieros a mexicanos viviendo en los Estados Unidos.	No fue posible encontrar evidencia sobre acciones que contribuyan con algunos de los elementos, tales como: actualización del marco regulatorio para innovaciones tecnológicas, regulación para evitar el sobreendeudamiento y acciones orientadas sobre medidas de seguridad.
Eje 6: Generación de datos y mediciones para evaluar los esfuerzos de inclusión financiera	
Se pueden señalar como puntos con mayor solidez los levantamientos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018 y de la Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas 2018; además, se han generado reportes anuales y trimestrales de inclusión financiera.	No fue posible encontrar más evidencia que diera cuenta de otras acciones que contribuyen a la totalidad de los elementos planteados, de modo que quedan excluidas la aplicación de encuestas tipo panel y las evaluaciones experimentales para medir el impacto y la mejora de los reportes regulatorios que las instituciones financieras entregan a las autoridades.

Fuente: Elaboración propia

2.3.2 Aspectos transversales de la implementación

Se establecieron grupos de trabajo para abordar las temáticas más estratégicas de la PNIF: i) modelos de negocio, ii) medición, iii) trabajo de divulgación y iv) medios de pago. Sin embargo, no todos los grupos trabajaron con la misma intensidad y los resultados de unos y otros son heterogéneos.

De igual forma, si bien para la comunicación de la PNIF se realizaron diversas actividades, tales como eventos internacionales con expertos y comunicados de prensa y la difusión contenidos vía redes sociales, se omitieron estrategias de comunicación para los ciudadanos y usuarios de los servicios financieros.

En lo que respecta a la tecnología, se identificó que no fue posible el uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs) en acciones que impulsaran la inclusión financiera, debido a barreras en el marco regulatorio y la deficiente calidad de la tecnología disponible.

Por último, no se encontró ningún documento que diera cuenta de un análisis del presupuesto requerido para la implementación de la PNIF y,

si bien el presupuesto no necesariamente es indispensable, pues cada programa cuenta ya con sus presupuestos claros, no es posible valorar si existen áreas de oportunidad para mejorar la eficiencia y la transparencia de la ejecución de los recursos por parte del CONAIF.

2.4 Análisis de consistencia de la implementación de la ENEF

En esta sección se analizó la implementación de la ENEF, a través de la evaluación de las acciones que contribuyeron al cumplimiento de las líneas de acción.

Cabe mencionar que gran parte de las acciones de la ENEF mantienen una estrecha relación con los elementos del Eje 1 de la PNIF, de tal modo que es posible que exista un traslape en las acciones correspondientes y resulte complicado delimitar si solamente tienen vinculación con la ENEF.

2.4.1 Análisis de consistencia por línea de acción

Tabla 2. Análisis de consistencia de la ENEF por línea de acción

Líneas	Fortalezas	Debilidades
Línea 1: Fomentar competencias financieras desde edades tempranas a través de la educación obligatoria		
Se identifican avances relacionados con varios elementos, entre los que destacan la colaboración con la Ciudad de México para integrar la educación financiera en los currículos y el desarrollo de guías y libros sobre educación financiera a nivel primaria.		Se tuvo poco alcance para cumplir con esta línea de acción; sólo se pudo constatar la existencia de acciones dirigidas a nivel primaria, dejando de lado el resto de niveles que comprenden la educación obligatoria.
Línea 2: Desarrollar programas de educación financiera en coordinación con la iniciativa privada y no gubernamental		
	N/A	No fue posible encontrar evidencia que diera cuenta de acciones llevadas a cabo de manera conjunta con instituciones y organizaciones que no pertenecieran al mismo CEF.

Línea 3: Acompañar los esfuerzos de protección al consumidor con acciones de educación financiera que promuevan una cultura de consumo financiero	
N/A	Para el caso de la PNIF fue posible identificar esfuerzos vinculados con la protección al consumidor; sin embargo, no se encontró evidencia que diera cuenta de que tales esfuerzos incluyeran algún componente relacionado con la educación financiera.
Línea 4: Nuevos canales de acercamiento y difusión para que la población se familiarice con el uso de productos, servicios y canales financieros de manera más eficiente	
Se identificaron avances respecto a nuevos canales de acercamiento y difusión para que la población se familiarice con el uso de productos, servicios y canales financieros de manera más eficiente.	Además del portal de educación financiera, para esta línea de acción es difícil afirmar que hayan existido otro tipo de acciones dirigidas a promover el uso de productos, servicios y canales financieros.
Línea 5: Uso de innovaciones tecnológicas en el sector financiero para identificar sinergias que promuevan la educación financiera	
Se identificaron avances respecto a la actualización, realizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), a AforeMóvil, para mejorar el acceso y la comprensión de la información en favor de los usuarios.	Además de la actualización de AforeMóvil, no es posible afirmar la existencia de algún avance para esta línea de acción.
Línea 6: Generar datos, información y mediciones para evaluar y mejorar los esfuerzos de educación financiera	
El aspecto con mayor solidez es el levantamiento de información a través de la Encuesta de Inclusión Financiera y, en segundo lugar, un informe sobre cómo las ciencias del comportamiento pueden ayudar a aumentar los ahorros en México.	Existieron algunas acciones importantes dirigidas a dar cumplimiento a esta línea de acción; sin embargo, es difícil desligarlas de las actividades vinculadas con la PNIF y atribuirles directamente a la ENEF.

Fuente: Elaboración propia

2.4.2 Aspectos transversales de la implementación

Del mismo modo que se observó con la PNIF, la ENEF no contó con presupuesto asignado; sin embargo, se identifica en esta investigación que el tiempo dedicado por sus miembros fue suficiente para lograr mayores avances en sus encomiendas.

Con la información disponible no es posible determinar la asignación de recursos y su operación para la ENEF, consecuentemente, no es posible valorar si existen áreas de oportunidad para mejorar la eficiencia y la transparencia de la ejecución de los recursos por parte del CEF.

2.5 Conclusiones

En términos generales, puede declararse que existe consistencia media entre el diseño de la PNIF y de la ENEF y las acciones que de ellas han derivado a la fecha. Aun cuando se reconocen las bases legales para la implementación de estas políticas, en cuanto a la creación y el mandato que tiene cada uno de sus consejos, es innegable que existe una falta de institucionalización, traducida en ausencias de presupuestos, descoordinación y poca alineación programática para las metas de ambas políticas. De la misma manera, se percibe aún poca coordinación con las autoridades en los niveles estatales y municipales, así como con miembros de la sociedad civil, la academia y la iniciativa privada, para poder fortalecer la implementación de la política.

La ejecución de las acciones ha sido poco eficiente y con omisiones importantes entre lo planteado en los marcos de ejecución y las acciones derivadas, particularmente para el caso de la PNIF. Con la información que se tiene, no parecen haberse alcanzado ni una parte considerable de los objetivos planteados.

Como principales barreras se identificaron la falta de recursos de tiempo y/o presupuesto y la baja calidad del diseño de la política (particularmente de la PNIF). Asimismo, es posible que el año electoral y el consecuente cambio de gobierno en el ejecutivo hayan generado ciertos retrasos en la implementación de las acciones aquí expuestas, de manera adicional a la rotación de actores miembro de los consejos.

Capítulo 3: Análisis de la administración de recursos

3.1 Metodología de investigación

Este análisis tiene como objetivo evaluar la administración de recursos de la PNIF y la ENEF, identificando las fortalezas y las áreas de oportunidad a partir de las buenas prácticas promovidas por la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), la OCDE y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁶.

Dado que no existió la previsión de recursos ni para la PNIF ni para la ENEF, sino que las organizaciones miembro del CONAIF y del CEF aportaron sus propios recursos para operar sus programas de inclusión y educación financieras conforme al presupuesto ya asignado, se aproximó el presupuesto de la PNIF y la ENEF a través de los programas implementados tanto por las instituciones miembro del CONAIF y del CEF como por otras dependencias federales, mismos que explícita o implícitamente contribuyen a alcanzar los objetivos de tales políticas⁷.

Se definieron tres dimensiones de análisis: i) análisis de la asignación y el uso del presupuesto, 2) análisis de la alineación del presupuesto a los objetivos establecidos y iii) factibilidad de permanencia. En la primera dimensión, tomando en cuenta los montos aprobados y ejercidos, se hace una síntesis del uso del presupuesto, abarcando desde el momento previo al lanzamiento de la PNIF, en 2016, hasta 2018, cuando ya se encontraban vigentes ambas políticas. En la segunda dimensión, se determina en qué grado el presupuesto ejercido responde a los objetivos definidos en el diseño de ambos instrumentos de política pública.

En la tercera dimensión, se evalúa la sustentabilidad del financiamiento, tomando como referencia cuánto del presupuesto es ejercido por las instituciones responsables de la PNIF y la ENEF, respectivamente.

3.2 Análisis de la asignación y el uso del presupuesto

Respecto a la asignación y el uso del presupuesto, entre los principales hallazgos destaca una disminución en el presupuesto asignado para programas relacionados con la inclusión financiera y/o educación financiera en los años posteriores al lanzamiento de la PNIF y la ENEF, que pasó de \$234,485 millones de pesos aprobados en 2016 a \$229,849 millones de pesos aprobados en 2018 (ver Figura 1). Mediante este análisis, pero considerando sólo los programas operados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se observa una disminución del presupuesto: de \$4,256 millones de pesos aprobados en 2016 a \$3,527 millones de pesos en 2018. Sin embargo, cuando se analizan los montos ejercidos, es posible detectar un incremento importante para el primer año después de lanzada la PNIF, que fue de \$8,214 millones de pesos en 2016 a \$10,005 millones de pesos en 2017, aunque para 2018 el monto total ejercido volvió a valores similares a los de 2016 (\$8,275 millones de pesos, ver Figura 2).

Esto evidencia que el lanzamiento de la PNIF y la ENEF en 2016 y 2017, respectivamente, tuvo poca influencia en los montos aprobados para impulsar acciones de inclusión financiera y/o educación financiera en el país.

⁶ Se entiende por administración de recursos los procesos asociados a la planeación del presupuesto, el control, el ejercicio y la transparencia del gasto público.

⁷ Cabe mencionar que, al aproximar el presupuesto de la PNIF y la ENEF a través de los programas implementados de inclusión y educación financieras, existen limitantes para el análisis, ya que falta información para determinar si los programas identificados a través de la Cuenta Pública tuvieron una alineación explícita a los ejes o las líneas de acción de ambas políticas. Es difícil discriminar entre el presupuesto asignado para la PNIF y el asignado para la ENEF, ya que la mayoría de los programas abordan aspectos tanto de inclusión como de educación financiera, y no se pueden atribuir formalmente los cambios en la asignación de presupuesto para promover la inclusión y la educación financieras al lanzamiento de la PNIF y la ENEF.

Figura 1. Montos aprobados y ejercidos para programas de inclusión financiera y/o educación financiera

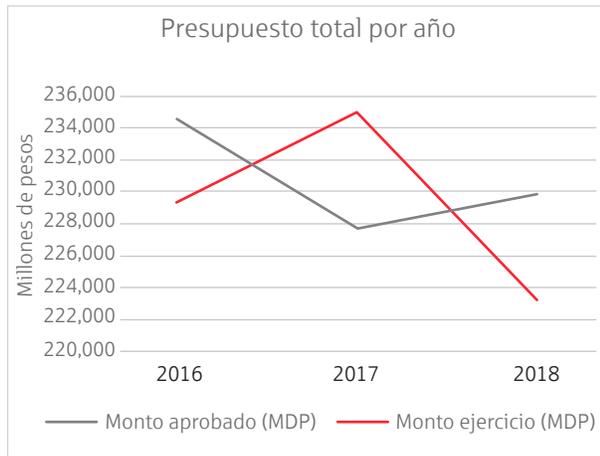
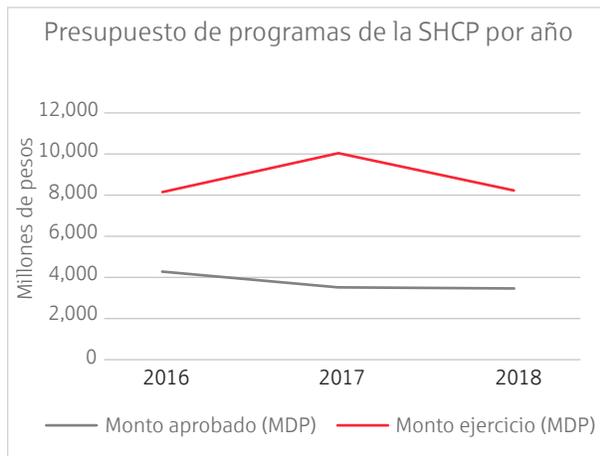


Figura 2. Monto aprobado y ejercido para programas de inclusión financiera y/o educación financiera operados por la SHCP



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Pública de la SHCP

Como puede apreciarse en la Tabla 3, respecto a la eficiencia en la utilización de los recursos de los programas relacionados con la inclusión y educación financieras, antes del lanzamiento de la PNIF no hubo una utilización máxima de los recursos disponibles y, en cambio, para 2017, cuando ya se había lanzado la PNIF, incluso se sobrepasó el ejercicio de los recursos asignados; sin embargo, para 2018 dejaron de utilizarse los recursos disponibles. Si se aplica este mismo análisis, pero considerando sólo los programas operados por

la SHCP, como puede apreciarse en la Tabla 4, los montos ejercidos superaron de manera importante los montos aprobados, duplicando y casi triplicando los recursos asignados inicialmente. No obstante, al ser una situación que se repite tanto de manera previa como posterior al lanzamiento de la PNIF y la ENEF, no se puede determinar que estas diferencias sean resultado de dichos lanzamientos.

Tabla 3. Montos aprobados y montos ejercidos de los programas de inclusión financiera y/o educación financiera

Año	Monto aprobado (MDP)	Monto ejercido (MPD)	Diferencia	Porcentaje ejercido
2016	234,485	229,398	-5,086	97
2017	227,732	234,968	7,235	103
2018	229,849	223,260	-6,588	97

Tabla 4. Montos aprobados y montos ejercidos de los programas de inclusión financiera y/o educación financiera operados por la SHCP

Año	Monto aprobado (MDP)	Monto ejercido (MPD)	Diferencia	Porcentaje ejercido
2016	4,256	8,214	3,958	193
2017	3,569	10,005	6,435	280
2018	3,527	8,275	4,747	234

Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Pública de la SHCP.

Respecto a la forma en que se distribuyó el presupuesto dirigido a promover acciones de inclusión financiera y/o educación financiera, se identificó que existen programas a los cuales se les asigna un presupuesto importante, pero que sólo tienen un efecto indirecto sobre la inclusión financiera y/o educación financiera. Así, en conjunto, Pensión para Adultos Mayores, Prospera y Seguro Popular concentraron, en promedio, más del 80% del monto total ejercido para programas que promovieran la inclusión financiera y/o educación financiera entre 2016 y 2018. En contraste, el programa de Inclusión Financiera y el de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros,

que de manera directa contribuyen a la inclusión y educación financieras, tuvieron en promedio montos ejercidos que corresponden, respectivamente, al 0.26% y el 0.08% del monto ejercido total entre 2016 y 2018. Aplicando este análisis, pero considerando sólo los programas operados por la SHCP, se observa una concentración del presupuesto en acciones vinculadas con el acceso a fuentes de financiamiento y a esquemas de aseguramiento dirigidas a empresas de distinto tamaño⁸. En cambio, programas dirigidos a la población general, como el Programa de Inclusión Financiera y el de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tuvieron, en promedio, una asignación de poco menos del 7%, cada uno, respecto de la totalidad del monto ejercido, en el periodo analizado.

3.3 Análisis de la alineación del presupuesto a los objetivos de la PNIF y la ENEF

Respecto a la alineación del presupuesto a los objetivos de la PNIF y la ENEF, entre los principales hallazgos destaca que se da un gran peso a las acciones de inclusión financiera referidas al incremento en el acceso a servicios financieros. Así, fue el Eje 4: “Mayor oferta y uso de servicios financieros formales para la población sub-atendida y excluida” el que tuvo los mayores montos ejercidos (en promedio, \$2,135 millones de pesos, ver Figura 3). Lo anterior puede estar vinculado a la Reforma Financiera promulgada en 2014, en cuyos objetivos se otorga un peso importante al acceso a los servicios financieros.

Figura 3. Distribución del presupuesto de programas de inclusión financiera y/o educación financiera operados por la SHCP, organizados por eje

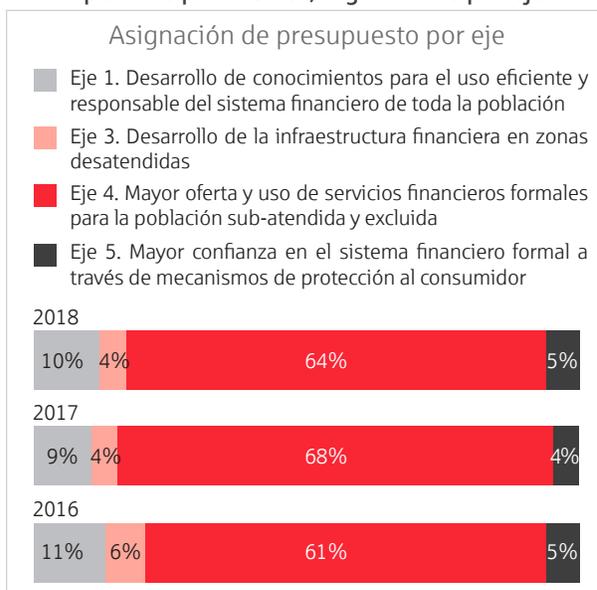
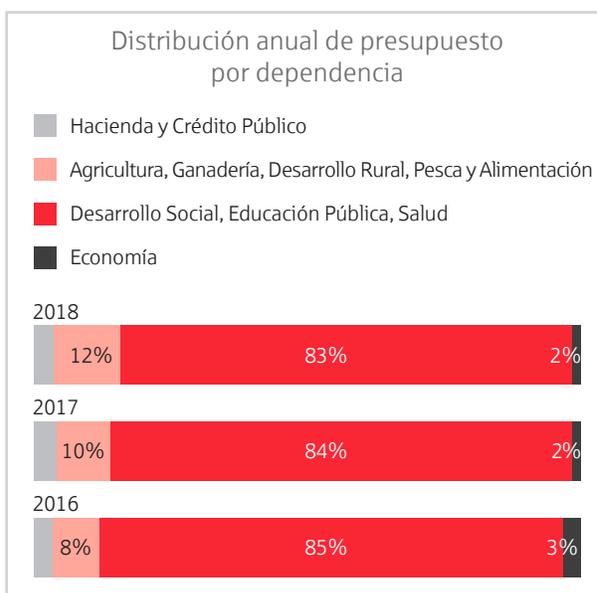


Figura 4. Distribución del presupuesto asignado a programas de inclusión financiera y/o educación financiera por Secretaría, a partir de los montos totales ejercidos



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Pública de la SHCP

⁸ Para 2016, los programas Operación de crédito para vivienda a través de entidades financieras, Operación de financiamiento para la exportación y el Programa de aseguramiento agropecuario concentraron el 58% del monto total ejercido. Para 2017 y 2018, los programas Operación de financiamiento y asistencia técnica, Operación de financiamiento para la exportación y el Programa de aseguramiento agropecuario concentraron alrededor del 80% del monto ejercido.

Por su parte, si bien también es posible identificar una asignación presupuestal relativamente importante a acciones de educación financiera a través del Eje 1 “Desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de toda la población”, en promedio, el monto ejercido entre 2016 y 2018 es de \$637 millones de pesos, resulta significativamente menor al monto ejercido para el Eje 4.

Otro resultado destacado es que la distribución del presupuesto por ejes de la PNIF se ha mantenido estática a pesar de su lanzamiento. Más aún, no parece existir algún cambio importante en el presupuesto para el Eje 1 (vinculado a la educación financiera) después del lanzamiento de la ENEF, e incluso se presenta una disminución de \$796 a \$540 millones de pesos, de 2016 a 2018.

3.4 Factibilidad de permanencia

Respecto a la factibilidad de que las acciones dirigidas a promover la inclusión y la educación financieras desde la PNIF y la ENEF sean financieramente sostenibles, entre los principales hallazgos destaca que las instituciones involucradas directamente en el diseño y la implementación de dichas políticas tienen un peso reducido en la forma en que se ha distribuido el presupuesto para la inclusión y educación financieras; solamente operan el 3.85% del monto total ejercido entre 2016 y 2018, lo que puede afectar la sostenibilidad de los ejes y las líneas de acción de ambas políticas.

3.5 Fortalezas y áreas de oportunidad de acuerdo con las buenas prácticas en administración de recursos de políticas públicas de inclusión financiera

3.5.1 Alineación del presupuesto a los objetivos estratégicos y las prioridades nacionales

Las mejores prácticas establecen que la asignación de presupuestos públicos se debe alinear con los objetivos estratégicos y las prioridades nacionales. Entre las observaciones principales en esta materia, cabe mencionar que se identifican como fortalezas de la PNIF y la ENEF que éstas estuvieron vinculadas con los objetivos, las estrategias y las líneas de

acción del Plan Nacional de Desarrollo vigente cuando fueron lanzadas, que su presupuesto estuvo alineado con las prioridades nacionales y que los actores involucrados, de manera conjunta, asumieran el compromiso de seguir impulsando acciones que contribuyeran a la PNIF y/o a la ENEF, tomando en cuenta que ya se contaba con presupuesto asignado para ello.

Por otra parte, como área de oportunidad se señala la falta de un documento que dé cuenta de una alineación explícita de los programas presupuestarios identificados con la PNIF y la ENEF y de la forma en que, a su vez, éstas contribuyen a alcanzar los objetivos nacionales. Esto puede ser atendido, de forma prioritaria, por los responsables del diseño de ambas políticas.

Asimismo, se hace notar la falta de evidencia que demuestre que las instituciones involucradas en el diseño de la PNIF y la ENEF efectivamente planearon una asignación presupuestal concreta para cada una de ellas. Tampoco existe evidencia que indique el involucramiento de actores externos en la definición del presupuesto de ambas políticas. Este aspecto puede ser resuelto directamente por el CONAIF y el CEF.

3.5.2 Fuentes de financiamiento

Respecto a las fuentes de financiamiento, los hallazgos principales permiten evaluar como fortaleza de la PNIF y la ENEF la utilización del autofinanciamiento como fuente de recursos para su operación, es decir, recurrieron a los recursos con los que ya contaban para operar, principalmente, los programas de inclusión financiera que ya existían y de los que eran responsables.

En este sentido, el área de oportunidad más relevante tiene que ver con la imposibilidad de identificar algún documento que estableciera con claridad cuáles programas ya existentes fueron alineados de manera explícita a la PNIF y a la ENEF. De este modo, es difícil afirmar que exista información sobre el presupuesto concreto asignado a las mismas. Tal información debió ser incluida en los documentos marco publicados tanto de la PNIF como de la ENEF. Este aspecto puede ser resuelto directamente por el CONAIF y el CEF, respectivamente.

3.5.3 Ejercicio de los recursos

En lo relativo a los hallazgos más importantes respecto al ejercicio de los recursos, se considera una fortaleza de la PNIF y la ENEF el hecho de que la estructura con la que cuentan tanto el CONAIF como el CEF podría permitir una gestión efectiva de los recursos.

Por otra parte, se considera como una de las mayores áreas de oportunidad la falta de un documento que haga explícita la articulación de las diversas instituciones que realizan acciones en torno a la inclusión financiera y/o educación financiera en el país. Esta área puede ser atendida de forma prioritaria por los actores responsables.

3.6 Conclusiones

Para analizar el uso y la administración de los recursos relacionados con la PNIF y la ENEF, en ausencia de una asignación presupuestaria integrada para operar los ejes y las líneas de acción definidas, se aproximó el presupuesto de la PNIF y la ENEF a través de los programas implementados de inclusión y educación financieras tanto por las instituciones miembro del CONAIF y el CEF como por otras dependencias federales.

En sujeción a los supuestos que se debieron asumir bajo esta metodología, fue posible realizar un análisis que provee un panorama general de la evolución del presupuesto federal asignado a promover la inclusión financiera y/o la educación financiera, antes y después de que se lanzaran la PNIF y la ENEF. En ese marco, se obtuvieron hallazgos importantes, tales como la falta de evidencia de cambios sustanciales en la asignación de recursos para implementar acciones de inclusión financiera y/o educación financiera en el país, como consecuencia de estas políticas. Sin embargo, se determinó que se hizo un uso máximo de los recursos disponibles e, inclusive, se sobrepasó el presupuesto asignado en el caso de los programas operados por la SHCP.

Asimismo, se identificó que existe una asignación poco equilibrada del presupuesto conforme a los objetivos definidos por la PNIF y la ENEF, pues las acciones referidas a incrementar el acceso a servicios financieros tienen un peso predominante, seguidas de las relacionadas con la educación financiera.

Por último, se detectó que las instituciones miembros del CONAIF y el CEF operan una proporción reducida del total de recursos destinados a acciones que promueven la inclusión y la educación financieras. Son las Secretarías que no se articulan al trabajo del CONAIF y del CEF las que ejercen una parte importante del presupuesto. Esto refleja una falta de alineación que podría afectar el desempeño de las políticas y la sustentabilidad del presupuesto.

Capítulo 4: Análisis del impacto

4.1 Metodología de investigación

En este capítulo se presenta un análisis de la evolución de los indicadores de seguimiento y evaluación de la PNIF y de los indicadores de educación financiera, con la finalidad de identificar los logros en materia de inclusión y educación financieras que podrían ser atribuibles a la PNIF y ENEF a nivel micro (población objetivo) y macro (nivel nacional).

Los mencionados indicadores de seguimiento y evaluación fueron establecidos por el CONAIF (2016) como marco para evaluar los programas, proyectos o políticas de inclusión financiera, y se clasifican en cuatro dimensiones: acceso, uso, protección al consumidor y educación financiera.

Para llevar a cabo este análisis, primero se hizo una revisión de la alineación de los objetivos de la PNIF con los objetivos de los programas de inclusión financiera y/o educación financiera, en la cual también se contrastaron las poblaciones objetivo y la contribución de cada programa a los indicadores de seguimiento. Después, se examinó la tendencia de los indicadores de seguimiento y evaluación en un periodo de 8 o 9 años, según la disponibilidad de datos, para valorar si el lanzamiento de la PNIF ha sido un punto de inflexión en la evolución de dichos indicadores. Por último, se crearon tres modelos de regresión logística para calcular cómo afectan ciertos indicadores sociodemográficos a la propensión a hacer uso de servicios financieros.

Respecto a la ENEF, dado su contexto político y su temporalidad⁹, aunado a la falta de definición de indicadores de evaluación y metas para todos sus indicadores, no fue factible poder evaluar y reflejar los posibles avances en el tema de educación financiera atribuibles a ésta.

4.2 Avances y logros en inclusión y educación financieras

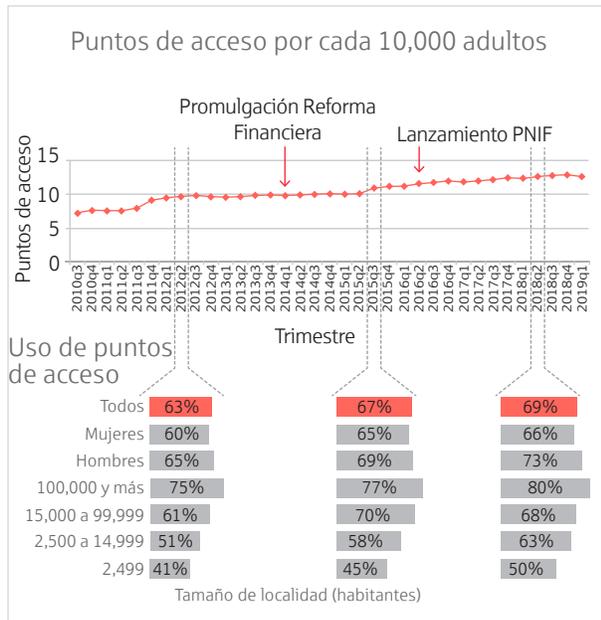
4.2.1 Acceso a servicios financieros

La PNIF considera como indicadores de seguimiento de acceso los siguientes: i) el porcentaje de adultos que vive en municipios con al menos un punto de acceso, ii) el porcentaje de municipios con al menos un punto de acceso y iii) el número de contratos con banca móvil. Como se muestra en la Figura 5, todos los indicadores de seguimiento de acceso tienen una tendencia positiva en el tiempo; sin embargo, en la tendencia del agregado de los indicadores no hay ningún punto de inflexión aparente ni a partir de la Reforma Financiera ni a partir del lanzamiento de la PNIF, por lo que ninguna de las dos parece tener efecto inmediato sobre los indicadores.

Respecto a los indicadores de evaluación de acceso para la población adulta total y para subgrupos de esta población se observa también una tendencia positiva en cuanto a mujeres, hombres y tamaño de localidad según su número de habitantes. No obstante, el incremento entre 2012 y 2015 es mayor que entre 2015 y 2018; por tanto, no existe evidencia para concluir que el aumento en el uso de puntos de acceso se debe a la PNIF y no a otras circunstancias que hubieran iniciado esta tendencia al alza.

⁹ La ENEF se presentó a finales de 2017. Su primer año de implementación (2018) fue año electoral, su segundo año de implementación (2019) fue año de cambio de gobierno y de la publicación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

Figura 5. Indicadores de seguimiento y evaluación de uso de servicios financieros de la PNIF, 2012-2019



Fuente: CNBV, ENIF 2012, 2015, cálculos H&A.

4.2.2 Uso de servicios financieros

La PNIF plantea seis indicadores de seguimiento y dos de evaluación de uso para monitorear los avances en la demanda. Dentro de los indicadores de seguimiento se encuentran el número cuentas de captación por cada 10 mil adultos, el número de créditos por cada 10 mil adultos, la prima total per cápita de seguros de mercados, el porcentaje de mipymes con crédito, el número de contratos de banca móvil (banca por celular) por cada 10 mil adultos y el número de cuentas únicas y personales administradas por las Afores por cada 10 mil adultos. Los indicadores de evaluación son el porcentaje de adultos que cuentan con al menos un producto financiero formal y el porcentaje de adultos que posee una cuenta de depósito o ahorro formal.

Figura 6. Cuentas de captación por cada 10 mil adultos, 2010-2019

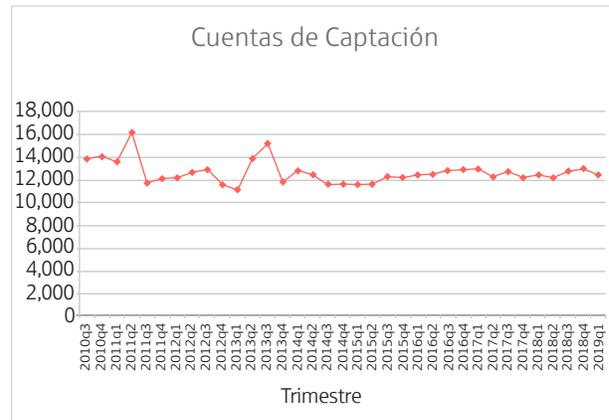
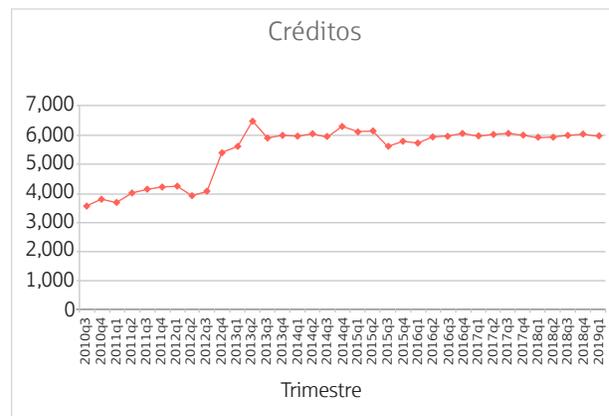


Figura 7. Créditos por cada 10 mil adultos, 2010-2019



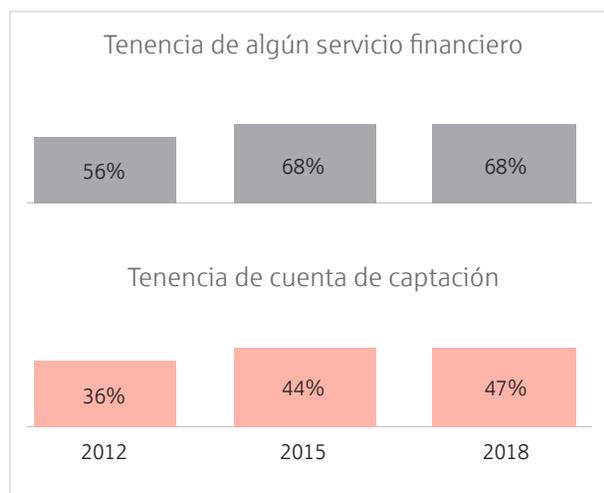
Fuente: CNBV, cálculos de H&A.

Al analizar las tendencias de estos indicadores, se observan trayectorias irregulares con periodos de crecimiento y decrecimiento entre 2010 y 2019, por ejemplo: i) se observa un decrecimiento en el número de cuentas de captación por cada 10 mil adultos, de 13,814 a 12,406 (ver Figura 6) y ii) se observa un crecimiento en el número de créditos por cada 10 mil adultos, de 3,558 a 5,981, siendo el mayor aumento entre inicios del año 2012 e inicios de 2013, cuando llegó a su punto más alto.

Sin embargo, en ningún caso se observan cambios significativos en 2016 que pudieren atribuirse al lanzamiento de la PNIF; inclusive, se observan trayectorias estables, sin puntos de inflexión en todos los indicadores alrededor de ese año. Por consiguiente, no se encuentra evidencia de que la PNIF hubiere tenido efecto en el nivel de uso de productos financieros que destacara un cambio significativo.

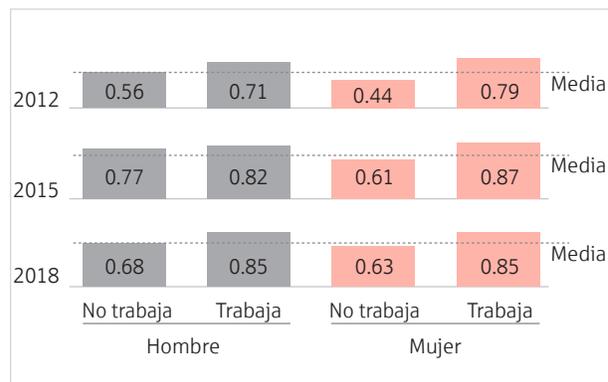
Para el caso de los indicadores de evaluación, se observa una tendencia creciente de 2012 a 2018. El incremento entre 2012 y 2015 fue mayor que entre 2015 y 2018, periodo en que se lanzó la PNIF; por tanto, pareciera que el incremento en el uso de servicios financieros es atribuible a otros factores que debieron estar presentes desde el inicio de esta tendencia al alza, distintos a los efectos de PNIF.

Figura 8. Indicadores de evaluación de uso de servicios financieros



Fuente: CNBV, cálculos de H&A.

Figura 9. Probabilidad de tener un producto financiero



Fuente: ENIF 2012, 2015 y 2018, cálculos de H&A.

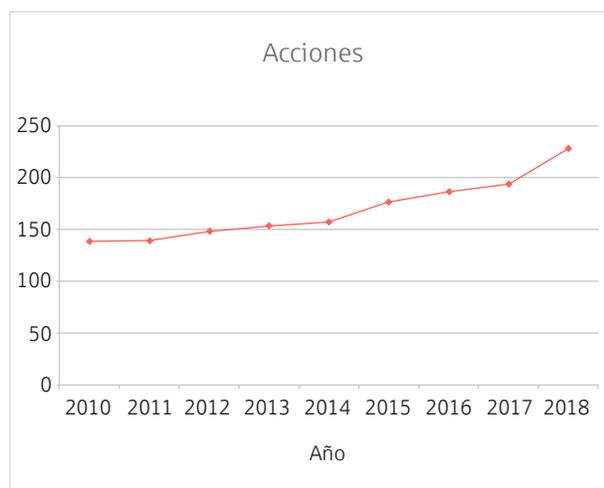
Por otra parte, con el propósito de analizar si la PNIF tuvo efectos sobre el nivel de uso de productos financieros en grupos poblacionales excluidos o sub-atendidos, se utilizó un modelo de regresión logística que permitió analizar la interacción de las poblaciones prioritarias con la tenencia de productos financieros.

Entre los principales hallazgos destaca que ser mujer reduce la probabilidad de tener productos financieros; sin embargo, el hecho de tener un trabajo aumenta la probabilidad de que las mujeres puedan tener productos financieros. Aunque para ambos sexos dicha probabilidad aumenta al participar en el mercado laboral, para la población de mujeres este aumento es mucho más alto (ver Figura 9). Asimismo, el peso que tienen los grados de estudio presenta una tendencia a la baja, lo cual implica que cada vez más la población con menos grados de estudio utiliza productos financieros. En cuanto a la influencia que tiene el tamaño de la localidad para el uso de productos financieros, es posible observar que, a mayor población en la localidad, mayor uso de ellos. Por último, trabajar en el sector formal es el factor que más peso tiene para aumentar la probabilidad de utilizar productos financieros; sin embargo, está disminuyendo su importancia, pasando de 56% a 41% en 2018. La proporción en la que estos indicadores se mueven en el tiempo es similar, lo cual permite deducir que la PNIF no tuvo efecto en ellos.

4.2.3 Protección al consumidor

Dentro de los indicadores de seguimiento de la PNIF se encuentra el número de acciones de atención de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) por cada 10 mil adultos, para el cual se esperaba un aumento como señal de avance en inclusión financiera. La Figura 10 muestra la tendencia de crecimiento que ha habido en este indicador de 2010 a 2018. En 2014, se presenta un punto de inflexión, año en el que se promulga la Reforma Financiera, con la cual se fortaleció de manera importante la Condusef. Entre 2017 y 2018 puede observarse otro salto en el número de acciones de atención por cada 10 mil adultos, después del lanzamiento de la PNIF. Por tanto, pareciera que tanto la Reforma Financiera como la PNIF sí tuvieron impacto sobre este indicador.

Figura 10. Número de acciones de atención de la Condusef por cada 10 mil adultos



Fuente: Condusef, cálculos de H&A.

Como indicador de evaluación para protección al consumidor de la PNIF se determina el porcentaje de adultos que conoce la existencia de la instancia nacional de protección financiera. Entre 2012 y 2018 este indicador se mostró estable: pasó de 10% en 2012 a 11% en 2015 y a 10% en 2018, lo que evidencia que la PNIF no tuvo ningún impacto sobre este él.

4.2.4 Educación financiera

La PNIF no considera indicadores de seguimiento de educación financiera, pero sí incluye como indicador de evaluación el porcentaje de adultos que conoce la existencia del seguro de depósitos. De acuerdo a datos de la ENIF, en 2012 el 39% de la población sabía que sus depósitos bancarios se encontraban protegidos ante la insolvencia de un banco. En 2015 este indicador se redujo a 25% y se mantuvo así hasta 2018. En consecuencia, se puede concluir que la PNIF no tuvo ningún impacto sobre este indicador.

4.3 Conclusiones

Al analizar la evolución de los indicadores de seguimiento y evaluación de la PNIF, no se encontraron elementos para concluir que tras la publicación de la política haya existido un punto de inflexión con la capacidad de modificar la tendencia de éstos. En su mayoría, los indicadores crecieron en misma o menor proporción que la inercia que tenían desde antes de publicarse la PNIF. Aunado a esto, se llevó a cabo un análisis que permitió observar la evolución del uso de productos financieros por parte de las poblaciones prioritarias, y en este sentido, tampoco se encontró un avance atribuible a la política.

Dada la falta de impacto atribuible a la PNIF, es posible concluir que sus ejes estratégicos no fueron efectivos para generar beneficios en las poblaciones prioritarias y, por lo tanto, tampoco han tenido mayor relevancia.

Reflexiones finales y recomendaciones

El análisis de la PNIF y la ENEF se llevó a cabo de forma integral, abarcando su diseño, implementación, uso de recursos e impacto. Esta visión permite identificar los principales desafíos que existen actualmente para avanzar en inclusión y educación financieras en el país y puede servir como la base para generar recomendaciones con miras a que la nueva Política Nacional de Inclusión Financiera recoja los aprendizajes del trabajo que se ha hecho en la materia en los últimos años.

Entre las principales reflexiones y recomendaciones que surgieron de este trabajo destaca que tanto la PNIF como la ENEF se basaron en diagnósticos medianamente robustos, de acuerdo a estándares internacionales, que ofrecen un panorama de la inclusión y educación financieras en el país. Éstos recogen información de distintas fuentes y cuentan con datos actualizados. Sin embargo, tienen limitantes vinculadas al nivel de desagregación, ya que no permiten hacer una caracterización por segmento de población para llevar a cabo una mejor focalización de los ejes y las líneas de acción. Además, presentan dos sesgos: primero, ambas políticas están centradas en la banca tradicional y, segundo, existe una carencia de información proveniente de actores no gubernamentales para complementar el análisis, tales como del sector privado, la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

Los ejes y las líneas de acción fueron diseñados con base en los diagnósticos, lo cual deja ver el trabajo serio detrás del diseño de ambas políticas; no obstante, éstas no se construyeron mediante un proceso participativo en el cual hubiesen participado representantes de los sectores clave involucrados en la temática, enriqueciendo el análisis y la visión.

Otro de los hallazgos más relevantes es la falta de articulación explícita de los programas que ya contribuían o pudieran contribuir a los objetivos planteados, tanto en la PNIF como en la ENEF. Aun cuando ambas estrategias fueron publicadas, no se encontró evidencia de que se generaran cambios o mayores esfuerzos para cumplir con las metas y objetivos establecidos en ellas, por lo que pareciera que dichas políticas buscaban darle un sentido teórico a lo que ya se hacía en el país.

Esto se ve reflejado también en el monitoreo de la evolución de los indicadores y en el análisis de los avances en inclusión y educación financieras dentro de los grupos de poblaciones prioritarias, en los cuales no se encontraron cambios significativos atribuibles a las políticas. Para el caso de la ENEF, aunque por la información disponible y los tiempos no sea posible evaluar los cambios en los indicadores planteados, es posible ver que las líneas de acción y los indicadores de seguimiento planteados requerirían llevar a cabo esfuerzos distintos y/o adicionales a lo que ya se hacían para el logro de los objetivos; sin embargo, no se encontró evidencia sobre la creación de nuevos programas ni del fortalecimiento de los existentes.

En cuanto a las estructuras de gobernanza, se encontró que tanto la PNIF como la ENEF tienen estructuras sólidas, lideradas por actores de alto nivel, junto con herramientas de coordinación apropiadas. A pesar de esto, si bien institucionalmente se prevén mecanismos de articulación intersectorial y de participación de una gran diversidad de actores, los hallazgos de este estudio indican que, en la práctica, operativamente no son estructuras eficientes. Esto deja un amplio campo a la mejora en la representatividad y los mecanismos reales de participación del sector privado, de la academia y de la sociedad civil en la construcción, la implementación, el seguimiento y la evaluación de ambas políticas.

En términos de implementación, hay una consistencia media entre el diseño de la PNIF y la ENEF y la implementación de sus ejes y acciones, derivada de la inexistencia de matrices de planeación y de indicadores para medir procesos y resultados inmediatos. Además, la falta de participación de otros sectores distintos del gubernamental (el cual está involucrado desde los momentos del diseño) tiene un impacto importante, ya que estos actores externos son agentes importantes en la implementación de los ejes y las acciones para lograr los objetivos de ambas políticas. Aunado a esto, no se encontró evidencia de coordinación con gobiernos estatales y municipales, lo cual lleva a inferir que los esfuerzos de implementación recayeron solamente en las entidades federales, que son quienes, por lo general, tienen menor contacto con la población y sus necesidades.

Como principales barreras de implementación se identificaron la falta de recursos de tiempo y/o presupuesto y la baja calidad del diseño de la política (particularmente de la PNIF). Asimismo, es posible que el año electoral y el consecuente cambio de gobierno en el ejecutivo hayan generado ciertos retrasos en la implementación de las acciones, junto con la rotación de actores miembro de los consejos.

Tras el análisis de implementación y de uso y administración de los recursos, es posible identificar que no se ejecutaron actividades y/o programas ni se asignaron ni ejecutaron recursos que abonaran a la totalidad de los ejes y las líneas de acción. Por lo tanto, resulta difícil esperar grandes cambios en la materia, lo cual fue constatado con el análisis del impacto.

Particularmente, cabe destacar que, dentro de los programas operados por la SHCP, se observó una asignación de presupuesto poco equilibrada entre los ejes y las líneas de acción. En las asignaciones presupuestales se les dio prioridad a acciones encaminadas a incrementar el acceso a servicios financieros, mas no se encontraron cambios atribuibles a la PNIF en la evolución de estos indicadores. Esto permite inferir que, aunque hubo fallas en la implementación de la política, una raíz importante de su falta de impacto radica en su diseño.

En términos de la administración y el uso de recursos, se encontró que las entidades gubernamentales que manejan los presupuestos más grandes de acciones que abonan directa o indirectamente a la inclusión financiera no son parte ni del CONAIF ni del CEF, lo cual dificulta la coordinación con esas instituciones y la alineación de esfuerzos hacia los objetivos de ambas políticas.

Por último, en materia de impacto, como se ha mencionado ya, los indicadores de seguimiento y evaluación de la PNIF, en su mayoría, crecieron en misma o menor proporción que la inercia que tenían desde antes de publicarse la política. Esto hace posible concluir que sus ejes estratégicos no fueron efectivos para generar beneficios en las poblaciones prioritarias y, por lo tanto, tampoco han tenido mayor relevancia. Sobre la ENEF no existe información

disponible que permita evaluar la evolución de los indicadores de seguimiento planteados, pero en el análisis de los indicadores disponibles de educación financiera tampoco se encontró una evolución positiva que pudiera atribuirse a dicha estrategia.

Recomendaciones

A continuación, se enlistan las principales recomendaciones derivadas de los hallazgos para ambas políticas:

- Tanto la PNIF como la ENEF deben publicarse o actualizarse al inicio de cada administración federal, con la finalidad de que se cuente con el tiempo suficiente para implementarlas, valorar su implementación y sus resultados inmediatos y evaluar su impacto.
- El documento de promulgación debe establecer la vigencia de la visión de la PNIF, la temporalidad de sus acciones, las metas específicas y su nivel de prioridad. Para la ENEF se debe definir un plazo para la actualización de su diagnóstico y se deben promulgar indicadores de seguimiento y metas. Para ambas, es necesario que los indicadores sean lo más específicos posibles y que incluyan métricas de salud financiera.
- Ampliar el diagnóstico e incluir un análisis de causa-efecto para entender la causalidad de las barreras existentes y poder priorizar las problemáticas en términos de cuáles son de carácter estructural y cuáles son sintomáticas. Asimismo, incluir otros actores para tener una visión más completa de la problemática.
- La información que alimente los diagnósticos debería contar con mayores niveles de desagregación, de modo tal que permita identificar el grado en que las problemáticas afectan a grupos vulnerables: sexo, áreas geográficas, niveles de ingreso, nivel educativo, unidades económicas, entre otras.
- Generar un documento en el que se presente la alineación de los programas existentes con ambas políticas y la forma en que éstas contribuyen a alcanzar los objetivos nacionales.

- Además de la alineación de los programas existentes, resulta necesaria la creación de programas que abonen directamente a los indicadores y a las metas prioritarias de ambas políticas.
- Es necesario contar con indicadores para medir la correcta asignación de presupuestos y con una metodología para poder dar seguimiento a este tema.
- Los recursos dedicados a la inclusión y educación financieras deberán ser asignados y ejecutados según la priorización de los objetivos y las metas de ambas políticas. Esto implica que, siguiendo esta lógica, se le asigne presupuesto a todos los ejes y líneas de acción.
- Ambas políticas deben contar con mecanismos de identificación y gestión de grupos de interés para que se integren actores del sector privado, académico y de organizaciones de la sociedad civil, tanto al proceso de diseño como al de implementación de éstas.
- Transparentar la participación de actores externos y los recursos que aportan, para hacer visible la totalidad de recursos destinados a la inclusión y educación financieras.
- Continuar con la generación de información y ampliar su alcance para tener mejores herramientas que permitan evaluar la evolución y el impacto de ambas políticas.

© 2020 Nacional Monte de Piedad, I.A.P. y la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e.V. Todos los Derechos Reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, así como cualquier forma de comunicación por cualquier medio conocido o por conocerse, sin la autorización por escrito del titular.

