

# Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y su atención a las brechas de género en Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana

Juan Pablo Graf  
Gabriela Novoa  
Yazmín Santoyo  
Arnoldo López-Marmolejo

Departamento de Países de  
Centroamérica, Haití, México,  
Panamá y la República  
Dominicana

NOTA TÉCNICA N°  
2842

# Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y su atención a las brechas de género en Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana

Juan Pablo Graf  
Gabriela Novoa  
Yazmín Santoyo  
Arnoldo López-Marmolejo

Diciembre 2023

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Estrategia nacional de inclusión financiera y su atención a las brechas de género en Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana / Juan Pablo Graf, Gabriela Novoa, Yazmín Santoyo, Arnoldo López-Marmolejo.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2842)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Financial institutions-Central America. 2. Financial institutions-Dominican Republic. 3. Finance-Social aspects-Central America. 4. Finance-Social aspects-Dominican Republic. 5. Financial services industry-Central America. 6. Financial services industry-Dominican Republic. 7. Gender mainstreaming-Central America. 8. Gender mainstreaming-Dominican Republic. I. Graf, Juan Pablo. II. Novoa, Gabriela. III. Santoyo, Yazmín. IV. López-Marmolejo, Arnoldo. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana. VI. Serie.

IDB-TN-2842

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# **Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y su atención a las brechas de género en Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana**

Juan Pablo Graf, Gabriela Novoa, Yazmín Santoyo<sup>+</sup> y Arnoldo López-Marmolejo<sup>\*</sup>

## *Abstract*

La implementación de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera se ha generalizado en los países emergentes como mecanismo para acelerar su paso en este tema. A partir de estudiar los lineamientos de distintos organismos internacionales para diseñar e implementar dichas estrategias y la experiencia de distintos países en su implementación, se presenta una guía para el desarrollo e implementación de una estrategia de este tipo que incorpora las lecciones aprendidas más recientes a nivel internacional. Entre ellas la atención a las brechas de género. En base a esta guía, y con el fin de identificar lecciones adicionales y contar con información para fortalecer un potencial relanzamiento de sus Estrategias, estudiamos los países de Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana.

*JELs: G28, G51, J16*

*Palabras clave: Inclusión financiera, estrategia, política, Centroamérica, género*

---

<sup>+</sup>Banco de México.

<sup>\*</sup>Banco Interamericano de Desarrollo.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento pertenecen únicamente a sus autores y no necesariamente representan la postura institucional del Banco de México o del Banco Interamericano de Desarrollo.

## **1. Introducción**

---

La inclusión financiera de amplios segmentos de la población contribuye al crecimiento, al desarrollo económico y al abatimiento de la pobreza. Si bien los intermediarios financieros tienen incentivos para atraer a la población a los diversos productos y servicios financieros, una política gubernamental se vuelve importante para establecer los incentivos para una inclusión y una educación económico-financiera efectiva de la población, con efectos de largo plazo.

De acuerdo con el Banco Mundial (WB, por sus siglas en inglés), un número creciente de países han adoptado estrategias nacionales de inclusión financiera. Dichas estrategias son documentos públicos realizados a través de un proceso consultivo entre actores del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil y de los cuáles se percibe que un beneficio importante es una mejor coordinación entre múltiples actores, así como de iniciativas. Incluso, algunas autoridades de países que han participado en los procesos de preparación de estas estrategias señalan un mejor conocimiento del sector, así como compromisos más claros hacia mejores prácticas. Adicionalmente, algunos países en donde se han establecido compromisos compartidos entre el sector público y privado hacia la inclusión financiera han obtenido resultados promisorios, por ejemplo, Sudáfrica, Reino Unido y Brasil (WB, 2014).

Diversos indicadores muestran que los rezagos en la inclusión financiera son mayores para las mujeres, por lo que la política debe contener medidas precisas para disminuir las brechas de género.

El resto del documento se divide de la siguiente manera. La sección 2 presenta los lineamientos que diversos organismos internacionales han propuesto para elaborar la política o estrategia nacional de inclusión financiera (PNIF/ENIF se utilizan indistintamente) y se presentan algunas evaluaciones que dichos organismos han hecho en el desarrollo de dichas políticas. Debe entenderse que, por la naturaleza de esta sección, se transcriben algunas de las partes más importantes de los documentos de los organismos internacionales.

En la tercera sección, se presenta una propuesta concreta de guía para el desarrollo e implementación de una política de inclusión financiera que se nutre tanto de los lineamientos de los organismos internacionales como de la experiencia de diversos países. La sección 4 incluye una descripción general sobre las PNIF/ENIFs de los países de Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana (CAHPARD), su fecha de publicación y el horizonte de tiempo para su implementación. La sección 5 presenta los hallazgos observados en materia de alineación de las PNIF/ENIFs, con respecto a cada una de las recomendaciones de la guía propuesta en la sección 3, con el propósito de identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad tanto en el diseño como en la implementación de estas estrategias.

En el proceso de revisión de las PNIF/ENIFs, se tuvieron los objetivos siguientes:

- 1) Describir la alineación de las políticas o estrategias de inclusión financiera en CAHPARD a las recomendaciones establecidas en la guía elaborada en la tercera sección respecto de los procesos de desarrollo e implementación de dichos instrumentos de política pública. Dichos procesos pueden entenderse en las siguientes 4 etapas: i) pre-formulación, ii) formulación, iii) implementación y iv) monitoreo y evaluación.
- 2) A la luz del punto anterior, identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad en el diseño de estos documentos que permitan una mejor implementación de políticas en esta materia en un futuro.
- 3) Identificar buenas prácticas, acciones o iniciativas que hayan permitido alcanzar mejores resultados en materia de inclusión financiera.
- 4) Conocer las estrategias o políticas nacionales en inclusión financiera que han concluido su plazo de implementación y su segunda emisión está en desarrollo.

Para alcanzar estos objetivos, se llevó a cabo una revisión de los documentos públicos elaborados por los países en estudio: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República

Dominicana y Haití, respecto de sus políticas o estrategias de inclusión financiera. Es importante destacar que, de acuerdo con la información pública, Panamá, Costa Rica y Nicaragua aún se encuentran en el proceso de diseño de su estrategia. En el caso de Panamá, se encontró un documento denominado “Propuesta para la Estrategia de Inclusión Financiera” (2019) y notas en los medios sobre la presentación del mismo, sin embargo, no se pudo constatar si esta propuesta fue desarrollada o no, aunque se encontró que actualmente se encuentran en el proceso de diseño y documentación de una estrategia.

Con el objeto de confirmar tanto la validez de la información pública utilizada como de los hallazgos encontrados, se enviaron cuestionarios a servidores públicos responsables de la redacción, ejecución y/o monitoreo de las estrategias de cada país. Lo anterior, debido a que por el tiempo en el que fueron iniciados los procesos de desarrollo e implementación de las PNIF/ENIFs, los países pudieron haber identificado áreas de oportunidad para mejorar la ejecución de sus estrategias y/o resolver problemas de gestión que se hubieran presentado. En el caso de los países que aún no han publicado sus ENIFs/PNIFs se buscó conocer cuál es la situación en la que se encuentran con respecto a su diseño y redacción, así como retos a los que se han enfrentado en este proceso.

En la sexta sección se presentan aquellas acciones, programas o iniciativas que los países hayan destacado como medidas para favorecer la inclusión financiera. Finalmente, en la séptima sección se incorporarán algunas conclusiones generales.

## 2. Estándares internacionales y evaluaciones

El WB (Banco Mundial), AFI (Alianza para la Inclusión Financiera), OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), entre otros, han publicado lineamientos para el diseño e implementación de las PNIF/ENIFs, en los cuales consideran actividades o elementos clave muy similares para cada una de las siguientes etapas: pre-formulación, formulación, implementación, monitoreo y evaluación. El Cuadro 1, presenta de manera resumida los elementos principales de las tres metodologías.

**Cuadro 1. Comparativo etapas de las guías de los organismos internacionales**

ETAPA	WB <sup>1/</sup>	AFI <sup>2/</sup>	OECD/CAF <sup>3/</sup>
PRE-FORMULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Identificar e involucrar a las partes interesadas</li> <li><input type="checkbox"/> Desarrollar un modelo de redacción y un cronograma</li> <li><input type="checkbox"/> Recopilación de datos y elaboración del diagnóstico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Estructura institucional</li> <li><input type="checkbox"/> Documento conceptual</li> <li><input type="checkbox"/> Recopilación de datos</li> <li><input type="checkbox"/> Elaboración del diagnóstico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Establecer metas e identificar áreas de política prioritarias y grupos objetivo con base en evidencia</li> <li><input type="checkbox"/> Liderazgo, estructuras y mecanismos de gobernanza</li> <li><input type="checkbox"/> Sostenibilidad y presupuesto</li> <li><input type="checkbox"/> Comunicación y difusión</li> <li><input type="checkbox"/> Consulta con las partes interesadas y las poblaciones objetivo, la implementación del</li> <li><input type="checkbox"/> Programa y desarrollo de capacidades</li> <li><input type="checkbox"/> Uso de instrumentos internacionales y diálogo regional</li> </ul>
FORMULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Marco estratégico</li> <li><input type="checkbox"/> Evaluación de referencia</li> <li><input type="checkbox"/> Acuerdos de gobernanza</li> <li><input type="checkbox"/> Sistema de Monitoreo y Evaluación</li> <li><input type="checkbox"/> Plan de acción</li> <li><input type="checkbox"/> Riesgos y medidas de Mitigación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Acciones de política clave</li> <li><input type="checkbox"/> Marco estratégico</li> <li><input type="checkbox"/> Plan de implementación</li> <li><input type="checkbox"/> Marco de monitoreo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Programa y desarrollo de capacidades</li> <li><input type="checkbox"/> Uso de instrumentos internacionales y diálogo regional</li> </ul>
IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Implementación de los acuerdos de gobernanza</li> <li><input type="checkbox"/> Implementación del Plan de Acción</li> <li><input type="checkbox"/> Implementación del Sistema de monitoreo y evaluación</li> <li><input type="checkbox"/> Difusión de los avances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Lanzamiento oficial</li> <li><input type="checkbox"/> Seguimiento de avances</li> <li><input type="checkbox"/> Identificación y comunicación de siguientes pasos</li> <li><input type="checkbox"/> Identificación y comunicación de posibles riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Uso de instrumentos internacionales y diálogo regional</li> </ul>
MONITOREO Y EVALUACIÓN	[Se menciona en la etapa de implementación]	[Se menciona en la etapa de implementación]	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Monitoreo y evaluación de los programas</li> <li><input type="checkbox"/> Guías internacionales</li> </ul>

<sup>1/</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29953/NFIS%20Toolkit.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

<sup>2/</sup> <https://www.afi-lolabal.org/wp-content/uploads/2022/05/NFIS-Current-State-of-Practice-isbn.pdf>

<sup>3/</sup> <https://www.oecd.org/financial/education/Estrategias-nacionales-de-inclusi%C3%B3n-y-educaci%C3%B3n-financiera-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Para este trabajo se tomó como base la publicación del WB de junio de 2018, *Toolkit. Developing and Operationalizing a National Financial Inclusion Strategy*, en la cual desarrolla una guía completa y didáctica para los países que desean iniciar los trabajos de desarrollo y ejecución de una estrategia nacional

de inclusión financiera. Sin embargo, se incluye un apartado específico (2.2) para abordar las barreras y retos para la inclusión financiera de las mujeres, ya que las guías elaboradas por los diferentes organismos internacionales contemplan a la población en general y los datos recopilados y publicados en los últimos años, tanto en las encuestas nacionales como en los trabajos realizados por organismos internacionales y especialistas en la materia, exhiben la existencia de una importante brecha de género en el acceso y uso de los servicios financieros.

## **2.1 Guía del Banco Mundial**

En el documento citado se mencionan tres etapas o fases: i) pre-formulación, ii) formulación e iii) implementación. Cabe mencionar que en esta última etapa incluye también el monitoreo y evaluación ya que es importante dar seguimiento a la implementación desde su inicio para identificar de manera temprana cualquier obstáculo e implementar las medidas correctivas necesarias. A continuación, se describen de manera general las actividades a realizar en cada etapa.

### **A. Pre-formulación**

- Identificar e involucrar a los actores principales, instituciones, personas y nivel jerárquico, para determinar la estructura institucional de coordinación de la PNIF. En esta parte, el Banco Mundial identifica tres roles entre los actores principales:
  - i. Actor con suficiente liderazgo y poder de convocatoria para encabezar el desarrollo de la Política, y con ello garantizar la credibilidad y la eficiencia del proceso.
  - ii. Actores que coordinarán a los grupos de trabajo y tendrán a su cargo la redacción la Política.
  - iii. Actores público-privados con experiencia en la materia para ser consultados periódicamente durante la etapa de diseño y redacción de la PNIF.
- Proponer de manera general un marco de gobernanza que incluya los tres roles anteriores.
- Recopilar datos de inclusión y de conocimientos financieros que permitan elaborar un diagnóstico adecuado sobre la situación inicial de la población en cuanto al acceso y uso de los servicios financieros.

### **B. Formulación**

#### **• Justificación**

Identificar claramente la necesidad de inclusión y de educación financiera, así como las razones por la que se debe establecer a través de una política para asegurar su viabilidad.

#### **• Diagnóstico**

Contar con un diagnóstico inicial sobre la participación de la población en el acceso y uso de los productos y servicios que ofrece el sector financiero, así como de sus competencias económico-financieras para la definición de objetivos apegados a la realidad nacional. Asimismo, este diagnóstico ayudará en la identificación de obstáculos y oportunidades relevantes con el fin de guiar la Política hacia un resultado exitoso.

El WB hace énfasis en considerar los siguientes componentes en el desarrollo del diagnóstico:

- Estado actual de la inclusión financiera en cuanto a la identificación de los niveles de acceso y uso de los productos financieros desde el interés de la población (demanda).
- Compromiso del sector público y privado para evaluar el grado en que las partes interesadas se han comprometido y están implementando un conjunto bien desarrollado y coordinado de acciones para mejorar la inclusión financiera.

- Oferta y sostenibilidad para identificar la capacidad que existe en el sector financiero para dar servicio de manera sostenible a la demanda de la población.
- Regulación suficiente y efectiva para identificar el grado en el que se facilita el uso y acceso para llegar a la población objetivo, así como para garantizar la protección de los usuarios del sistema en cuanto a oferta de servicios financieros responsables, transparentes y sin discriminación.
- Diversidad e idoneidad del producto. Este componente es clave para determinar las necesidades de acceso y demanda.
- Infraestructura financiera para conocer el nivel de competitividad, innovación y brechas.
- Nivel de competencias económico-financieras para conocer el grado de conocimientos, habilidades, actitudes y conductas de la población.

- **Formulación de objetivos**

Definir los objetivos agrupados por áreas de política, como por ejemplo sectores o productos, usuarios finales, infraestructura y tecnología entre otros.

Establecer las líneas de acción requeridas para el logro de los objetivos, considerando para cada una las siguientes premisas: qué se está haciendo, cuál es el entregable, qué cambios está generando y cuál es el impacto en el logro de los objetivos.

- **Gobernanza**

Balance entre la inclusión de actores relevantes y eficiencia para asegurar la colaboración en el desarrollo de la política. Para ello, el WB pone a consideración un modelo de gobernanza de cuatro niveles, cuya función principal incluye la orientación de políticas, supervisión de la implementación, coordinación y consulta con las partes interesadas, así como el monitoreo y evaluación de la ejecución:

- Consejo Nacional de Inclusión Financiera, el cual tendría que estar integrado por funcionarios de primer nivel del sector público financiero como el Ministro de Finanzas, Gobernador del Banco Central y los Presidentes de los Órganos Reguladores del Sector Financiero, entre otros. Este Consejo tiene por objeto de brindar orientación general sobre la Política y asegurar que la inclusión financiera sea una prioridad nacional. Se sugiere que al menos sesione 2 veces al año.
- Comité de Implementación o Seguimiento, conformado por personal de segundo o tercer nivel de las instituciones involucradas en la implementación de la PNIF. Se recomienda incorporar en este Comité a los presidentes de los diferentes grupos de trabajo (a los que refiere el siguiente inciso) y representantes del sector privado. El objetivo de este Comité es proporcionar información específica a todas las partes involucradas, sobre los diferentes temas que aborda la PNIF. Se recomienda que sesione trimestralmente.
- Grupos de Trabajo para asegurar la ejecución de los acuerdos tomados por el Consejo y abordar de manera específica los temas transversales, como la inclusión de género, seguros, pensiones, vivienda y educación financiera, entre otros.
- Secretaría Técnica que apoye tanto al Consejo, al Comité y a los diferentes Grupos de Trabajo en cuanto a las tareas administrativas y de coordinación, en cuanto al seguimiento de la ejecución de los acuerdos y la elaboración de informes sobre el avance en la ejecución de la PNIF, así como en temas de investigación, evaluación y asistencia técnica en temas que así lo requieran.

- **Financiamiento**

El WB recomienda calcular el monto de recursos necesarios para la implementación de una PNIF, así como la fuente de los mismos. En su guía señala cuatro opciones para financiarla:

- En primer lugar, menciona que el financiamiento puede llevarse a cabo a través de la asignación de un Presupuesto al órgano rector de la PNIF, es decir, al Consejo Nacional de Inclusión Financiera. De esta manera, el Consejo sería el encargado de distribuirlo entre los actores involucrados o ejercerlo directamente.
- En segundo lugar, indica que el financiamiento también podría provenir de los presupuestos anuales de cada uno de los actores que participan en la ejecución de la PNIF, de acuerdo con las acciones que les correspondan conforme al Plan de Trabajo.
- Como tercera opción, alude a los apoyos que otorgan los organismos internacionales, ya sea a través de apoyos económicos o de asistencia técnica, para la realización de acciones específicas.
- Por último, hace referencia al financiamiento mixto, esto es, al financiamiento proveniente tanto de organizaciones públicas, como privadas y de la sociedad civil, a fin de financiar o llevar a cabo acciones específicas, por ejemplo, las campañas de educación financiera.

- **Plan de trabajo**

Elaborar un plan de trabajo a través de la definición de un conjunto de líneas de acción que estén limitadas temporalmente y priorizadas, y que tengan asignadas de manera clara a los responsables de su ejecución, así como metas que sean alcanzables y medibles. Evidentemente, la finalidad de estas líneas de acción será dirigir los esfuerzos al logro de los objetivos de la PNIF.

Entre algunas de las líneas de acción que de manera genérica describe el documento del WB, se tienen las siguientes:

- Modificaciones o emisiones en las leyes o regulación secundaria.
- Acciones de supervisión.
- Desarrollo de infraestructuras financieras.
- Ejercicios de diagnóstico y recopilación de datos.
- Campañas de información y promoción.
- Actividades de desarrollo de capacidades y capacitación (para usuarios, proveedores y reguladores).
- Desarrollo de modelos de negocio y lanzamiento de productos.

Asimismo, cada línea de acción tiene que incluir la siguiente información:

- Descripción concreta y clara de la línea de acción a implementar, así como el objetivo al que estaría atendiendo.
- El actor principal y demás responsables de su ejecución.
- El tiempo de ejecución.
- La prioridad de ejecución de dicha línea de acción (alta, media, o baja).
- Requerimientos imprescindibles para estar en posibilidad de implementar dicha línea de acción.

El WB aconseja que las líneas de acción se desarrollen a través de un proceso consultivo, utilizando las estructuras organizacionales que intervienen en la PNIF y el compromiso de las estrategias descritas en la etapa de pre-formulación.

- **Mapa de riesgos de implementación y medidas de mitigación**

Debido a la existencia de barreras que pueden limitar la implementación de una PNIF, es recomendable identificar los factores de riesgo, el nivel de cada uno y desarrollar medidas de mitigación efectivas para disminuir la probabilidad de que se presenten.

- **Sistema de monitoreo y evaluación**

Para verificar la correcta ejecución de la PNIF e identificar obstáculos durante su implementación, el WB sugiere desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que cuente con un diseño adecuado respecto de la definición de indicadores y metas, así como con una apropiada coordinación y la aceptación de todos los actores involucrados. Este sistema permitirá que el progreso en la implementación sea medible y sujeto a evaluaciones, lo que permitirá sustentar los resultados comunicados y asignar recursos de manera eficiente.

Dentro de los elementos clave que tendría que contener un sistema de monitoreo y evaluación, el WB destaca los siguientes:

- Infraestructura de datos que proporcione información relevante y confiable sobre la oferta y demanda, permitiendo evaluar el acceso, uso y calidad de los servicios financieros en la población objetivo.
- Indicadores de desempeño y metas alineados a los objetivos de la PNIF.
- Sistema de seguimiento al plan de trabajo para evaluar los avances en la implementación de la PNIF.
- Evaluación de acciones y programas clave para identificar su eficiencia, eficacia e impacto.
- Evaluación sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos y coordinación por parte de los responsables de la gobernanza.

### **C. Implementación**

Como parte de los detalles que se deberán definir en el proceso de implementación, el WB establece los siguientes:

- líneas de acción para cada objetivo,
- actividades requeridas para completar cada línea de acción,
- productos esperados para cada actividad,
- plazos previstos para la terminación de cada actividad y producto definido,
- recursos financieros y humanos necesarios para cada actividad y producto,
- actores responsables para la realización de cada actividad y producto, y
- resultados de cada línea de acción y los indicadores de desempeño asociados.

Es recomendable que la Secretaría Técnica sea quien lleve el seguimiento para asegurar que el plan de implementación se desarrolle en tiempo y forma. También, recomienda aplicar el concepto denominado Teoría del Cambio (“*Theory of Change*”), el cual sirve para vincular los productos definidos con los resultados e impactos esperados, ejemplificándola a través del siguiente diagrama:



La implementación de la PNIF requiere aterrizar los objetivos y metas en planes de trabajo concretos. Asegurarse que los participantes adopten los objetivos de la PNIF en sus planes de trabajo, alineen los incentivos del staff y asignen los recursos necesarios para la ejecución de los mismos.

## 2.2 Barreras y retos en la inclusión financiera de las mujeres

En el estudio realizado por la Asociación Global para la Inclusión Financiera del G20 (GPIF por sus siglas en inglés), bajo la presidencia de Arabia Saudita en 2020, se documentó la existencia de aproximadamente mil millones de mujeres a nivel mundial que no contaban con servicios financieros formales, debido a las barreras persistentes en:

- Acceso limitado a servicios financieros, particularmente en áreas rurales y remotas.
- Falta de alfabetización y educación financiera.
- Normas culturales y sociales que desalientan a las mujeres a utilizar los servicios financieros.
- Acceso limitado al crédito y derechos de propiedad.
- Falta de documentos de identificación y derechos legales.
- Movilidad limitada y problemas de seguridad.

De igual forma, identificaron que dichas barreras se ven agravadas por leyes y normas que inhiben el derecho de la mujer a participar en la fuerza laboral, controlar los activos, establecer y acceder a fondos para hacer crecer negocios formales y tomar sus propias decisiones económicas.

Otros organismos internacionales y especialistas en la materia coinciden con los hallazgos encontrados en el estudio del GPIF/G20 en cuanto a la diversidad de estudios que se tienen que realizar para encontrar la forma de abordar dichas barreras, ya que la mayoría está relacionada con normas sociales y culturales, prejuicios y desigualdad laboral.

Algunas de estas barreras son identificadas en el trabajo realizado por María José Roa (2021), denominado “Normas sociales: la barrera invisible para la inclusión financiera de la mujer”, y publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en el de Di Giannatale y Lopez-Marmolejo (2022) sobre género y las decisiones de crédito y negocios, como por ejemplo:

- Las normas sociales que rigen el actuar de las mujeres en su comunidad.
- Los sesgos en los criterios de elegibilidad ya que son más difíciles de cumplir para las mujeres (colateral, tiempo en el empleo, etc.)
- La desigualdad en el mercado laboral y la informalidad.
- Los estereotipos sobre la falta de habilidades financieras y económicas de las mujeres que pueden dar lugar a discriminación.

La existencia de las normas sociales se está empezando a considerar en los estudios de inclusión financiera, sin embargo, estos esfuerzos requieren de la intervención de más actores, no solo de los reguladores o intermediarios financieros, ya que estos pueden realizar acciones para diseñar productos o canales que tengan en cuenta algunas normas sociales, tales como: la falta de movilidad, de colateral o historial crediticio, pero no está en sus manos cambiar las dinámicas desiguales de poder en el hogar y en la comunidad (Roa, 2021).

Derivado de lo anterior, la implementación de una estrategia/política de inclusión financiera con enfoque de género que pretenda obtener los resultados deseados, enfrentará retos importantes, tales como:

- La participación del Estado como actor principal para cerrar la brecha de género en el ámbito financiero.
- Igualdad entre hombres y mujeres en las tareas no remuneradas para promover la equidad en cuanto a las responsabilidades del hogar y cuidados.
- Consideración de las normas sociales en el diseño de los programas de inclusión financiera.
- Rol de los intermediarios financieros con respecto a las necesidades y dinámicas de las mujeres en el ámbito financiero, toda vez que son los que proveen la oferta tanto de productos y servicios como de acceso a estos.<sup>1</sup>
- Incremento en el número de corresponsales y uso de terminales de punto de venta (TPV) como facilitadores, con el propósito de proveer canales de acceso suficientes y adecuados para minimizar el tiempo y distancia de traslado de las mujeres, lo que en muchos casos se les dificulta por sus tareas, labores o responsabilidades de cuidados que desempeñan en sus hogares.
- Importancia de la transaccionalidad más que del número de cuentas abiertas, ya que este último indicador es demasiado simple al solo dar un indicio del acceso que tienen las mujeres al sistema financiero, por lo que resulta más relevante analizar la calidad de dicho acceso, en términos de conocimiento, uso y beneficio para las usuarias.<sup>2</sup>

Adicionalmente, en el estudio del GPMI/G20, se proporcionan las siguientes recomendaciones de política con el objeto de aumentar la inclusión financiera de las mujeres:

- Apoyar la creación de sistemas y documentos de identidad oficiales y universalmente accesibles para todas las mujeres y niñas.
- Facilitar la adquisición de teléfonos móviles por parte de las mujeres.
- Promover esfuerzos para desarrollar una infraestructura y protocolos para pagos digitales provenientes de programas sociales, que sean competitivos e interoperables entre los sistemas gubernamentales y los sistemas del sector privado.
- Mecanismos de apoyo para permitir que los pagos a las mujeres, provenientes de los programas sociales, se depositen directamente en cuentas digitales que sean de fácil acceso y estén bajo el control de las mujeres, lo que permitiría una variedad de transacciones financieras digitales, incluidos pagos a gobiernos y empresas (i.e. aumento en la transaccionalidad).
- Aprovechar la tecnología y los conocimientos de comportamiento para fortalecer las habilidades digitales y la capacidad financiera de las mujeres.
- Apoyar y fomentar la protección integral al consumidor que aborde tanto las necesidades de las mujeres, como los requisitos para divulgar los precios y términos de los productos

---

<sup>1</sup> Eckhoff et al. (2019) muestra ejemplos de incorporar el enfoque de género en productos financieros y para reducir las barreras a la inclusión.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Muralidharan, Niehaus y Sukhtankar (2016) muestran que los receptores de transferencias pagadas mediante depósito en cuentas bancarias generalmente retiran el monto total de la transferencia en una sola exhibición en cada período de pago. Esto puede ocurrir cuando las redes de pagos o de retiro del dinero son escasas, con lo que se retira el dinero y se continúa operando en efectivo (Trivelli et al., 2018).

en un lenguaje claro y también medidas apropiadas para garantizar la privacidad y seguridad de los datos.

- Reformar las leyes discriminatorias y emprender acciones para promover la plena participación económica y financiera de las mujeres.
- Fomentar y proporcionar incentivos apropiados para los proveedores de servicios financieros con el fin de que puedan aumentar la representación de las mujeres que trabajan en instituciones financieras y puntos de acceso financiero y en puestos de toma de decisiones.
- Apoyar estrategias nacionales de inclusión financiera que aborden las experiencias y necesidades de mujeres y hombres.
- Apoyar el trabajo para que las instituciones financieras proporcionen datos anónimos que vengan desglosados por sexo, como parte de los requisitos para la presentación de sus informes. Asimismo, hacer que estos datos estén disponibles públicamente y puedan utilizarse para identificar las necesidades de las mujeres y atenderlas a través del diseño de productos y servicios apropiados.

Por último, cabe decir que conocer exactamente cómo se aplican las normas en cada contexto, identificar las oportunidades para cambiar los comportamientos asociados y la participación de todos los actores involucrados: individuos, familiares, la comunidad, instituciones públicas y privadas y medios de comunicación masiva, es fundamental para cerrar la brecha de inclusión financiera de género.

Como parte de esta política, México ha realizado esfuerzos significativos para desarrollar medidas destinadas a la promoción de la igualdad de género y eliminación de las brechas que persisten en la sociedad (ver Cuadro 2).

#### **Cuadro 2. La inclusión financiera de las mujeres en México**

En 2020, México emitió su PNIF posterior a un proceso de revisión de la versión que emitió de esta política en 2016 así como de la Estrategia Nacional de Educación Financiera que emitió en 2017. En el proceso de revisión, se buscó la alineación a las recomendaciones de los organismos internacionales (WB, AFI) respecto del desarrollo e implementación de políticas de inclusión financiera. A su vez, dicha PNIF incorporó algunos elementos adicionales cuyo objetivo fue robustecer tanto el diseño como implementación de la política.

Para profundizar las acciones orientadas a disminuir las brechas de género, en 2021, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Asociación Mexicana de Bancos firman una carta compromiso para reducir de manera voluntaria las brechas de género en el sector financiero, buscando promover una mayor participación de mujeres en puestos de toma de decisión e impulsar la creación y promoción de productos y servicios financieros con perspectiva de género e inclusión financiera. Cartas compromisos similares fueron firmadas en meses subsecuentes con otros gremios de instituciones financieras.

Lo anterior, debido a que se identificó que las necesidades de las mujeres en los servicios y productos ofrecidos no están del todo cubiertas, por lo que se consideró necesario incorporar las preferencias y necesidades de las mujeres en los productos y servicios que ofrece el sector. Para lograrlo, se llegó a la conclusión de que era necesario tener una mayor presencia de mujeres no solo en el sector sino también en los puestos de decisión, pues existe el talento y conocimiento necesarios para una participación igualitaria en todos los niveles jerárquicos.

Así, en marzo de 2022 se firma un Convenio Marco para la creación del Comité Interinstitucional para la Igualdad de Género en las Entidades Financieras (CIIGEF), mismo que se integra por 11 entidades y autoridades del sector financiero, y que tiene como objetivo promover de manera transversal el derecho a la igualdad laboral entre mujeres y hombres y a la no discriminación en los centros de trabajo y el acceso igualitario de la población a productos y servicios financieros de calidad.

## 2.3 Estudios acerca de las experiencias en la implementación de las PNIFs en varios países

### OECD/CAF

La OECD y el CAF publicaron un estudio en 2020 sobre los retos de implementación de las estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe (ALC). Dicho estudio se enfoca más en la complejidad y forma de simplificar el proceso de implementación que en los resultados, e identifica los aprendizajes y casos de éxito en dicho proceso. Lo anterior, debido a que consideran que la solidez de las políticas públicas se mide al momento de su implementación. En el estudio revisan a trece países de ALC que habían implementado, o se encontraban implementando, la primera versión de sus estrategias nacionales de inclusión y educación financiera, enfocándose exclusivamente en el proceso de implementación de 5 de ellos (Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú).

Por lo que corresponde a educación financiera, el estudio revisó la situación de las capacidades financieras, tanto de la población adulta como estudiantil, a través de la medición de los siguientes aspectos: conocimientos, actitudes y comportamientos.

Respecto a la población adulta, el promedio de los países de ALC revisados presentaron un puntaje superior al de los países del G20 en términos de actitudes y conocimientos, mientras que la media del puntaje de comportamientos es más alta en el caso de los países del G20. Es importante destacar que existen diferencias considerables entre los países de ALC en estos indicadores y que los comportamientos son indicadores de una buena salud financiera (ahorrar de manera regular, tener un presupuesto, etc.).

Por su parte, en la población estudiantil, el desempeño de los países latinoamericanos revisados resultó estar por debajo del promedio de la OCDE, aún y cuando tienen como público objetivo a los niños y jóvenes que ya cuentan dentro de sus programas escolares con este tema. Adicionalmente, identificaron que las habilidades numéricas, e incluso aquellas que están vinculadas con el comportamiento y la forma de ser del individuo, son importantes para la toma de decisiones financieras, por lo que la OCED y el CAF consideran que el acceso a un buen sistema educativo es primordial para el logro de los objetivos de inclusión financiera.

Si bien “el acceso a la educación se ha expandido en ALC durante la última década, esta permanece por debajo de los niveles de la OCDE. Además, la calidad de la educación y el rendimiento de los estudiantes latinoamericanos sigue siendo un problema, al continuar presentando un bajo desempeño en lectura, matemáticas y ciencias en comparación con sus contrapartes en los países de la OCDE” (OCDE/CAF, 2020).

En cuanto a los niveles de inclusión financiera, el estudio identificó que estos han aumentado en la región pero que todavía la mitad de la población sigue sin tener acceso a servicios financieros formales. Lo anterior, aún y cuando se registran avances en cuanto a infraestructura para el acceso físico a estos, las barreras por el lado de la demanda siguen siendo determinantes en los bajos niveles registrados. Por lo tanto, “mantener una visión integral a la hora de elaborar iniciativas de inclusión financiera que tengan en cuenta tanto las barreras del lado de la demanda como de la oferta es clave para que los programas tengan los efectos esperados” (OCDE/CAF, 2020).

Otro dato relevante que arroja el estudio tiene que ver con la digitalización financiera ya que es un ancla para la inclusión. Sin embargo, los segmentos más vulnerables de la población carecen de habilidades financieras y digitales, así como de acceso a equipos móviles inteligentes y de conectividad en sus comunidades o, en su caso, los costos de estos dos últimos elementos son muy elevados. Por ello, la digitalización debe de ser complementada con otras acciones porque podría traer consigo una mayor exclusión para estos segmentos.

Asimismo, destaca que las nuevas versiones de las estrategias nacionales de inclusión financiera están enfocándose más en analizar la demanda y los estudios de línea base para medir no sólo el acceso y uso de los productos y servicios financieros, sino también medir la salud financiera de la población.

Con respecto a la definición de la población objetivo se identificó que en ALC algunas de las estrategias se enfocan a segmentos de la población que representan prioridades de política. En el estudio realizado por el OECD/CAF, se detectó que la población estudiantil es la que cuenta con el mayor número de acciones, seguida de la población vulnerable, trabajadores, población rural y al final la de las mujeres. Es de llamar la atención que a este último subgrupo se le hayan definido el menor número de acciones para aumentar su nivel de inclusión financiera.

Los procesos de consulta realizados en ALC son útiles para enriquecer la toma de decisiones, incluir diferentes perspectivas sobre el trabajo de la estrategia y generar un impacto más profundo sobre la población objetivo, al desarrollar acciones más efectivas para cada segmento. Sin embargo, también se encontró que la existencia de dificultades en los procesos de diagnóstico, así como la falta de recursos, son factores que pueden obstruir los procesos de consulta.

En términos de gobernanza, el estudio identificó que las estrategias en general siguen el mismo estilo, esto es, centralizan la gestión en el órgano rector de alto nivel (Consejo/Comité) y descentralizan las líneas de acción en los Grupos de Trabajo/Seguimiento. Asimismo, infieren que la interacción entre los actores principales requiere de liderazgo, capacidad de negociación y poder de convocatoria por lo que concluyen que la estructura de gobernanza determinará la eficiencia y eficacia en la coordinación e implementación de las estrategias nacionales en los países de ALC.

En resumen, entre las recomendaciones que hace la OCDE y el CAF, con respecto a la implementación de las estrategias nacionales de inclusión financiera en ALC, destacan las siguientes:

- Uso de datos adecuados y locales para el análisis inicial y para sustentar el diseño de la Política.
- Apoyo de organismos internacionales para el diseño e implementación de las estrategias nacionales.
- Identificación de la población objetivo y su segmentación como componente esencial en la ejecución del diseño e implementación.
- Importancia e impacto de los procesos de consulta en las etapas de formulación, implementación y evaluación.
- Construcción de un sistema de gobernanza con liderazgo, poder de convocatoria y amplia representación, para alinear intereses y capacidades que conlleven a garantizar la credibilidad y la eficiencia del proceso.
- Falta de un plan de financiamiento formal en los países encuestados.
- Comunicación y difusión clara y efectiva para lograr la comprensión y compromiso tanto de los actores responsables del diseño e implementación, como de la población en general.
- Implementación de programas de educación e inclusión financiera segmentados para crear capacidades financieras en la población objetivo y alcanzar los resultados esperados.
- Diseño y ejecución de un adecuado sistema de monitoreo y evaluación, para la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas o para la generación de alertas tempranas.

## **AFI**

Por lo que corresponde al estudio realizado por la AFI a sus países miembros, todos los que ya han lanzado sus PNIFs están implementando al menos la primera versión, salvo cuatro en ALC que se

encuentran implementando la segunda (Colombia, Ecuador, México, y Perú) y cuatro más, de diferentes regiones, que ya están en su tercera versión (Liberia, Nepal, Islas Salomón y Tailandia).

Uno de los primeros hallazgos que resalta el estudio es la tendencia por reducir la duración de las PNIFs a medida que las revisan, posiblemente por el interés de medir lo más pronto posible el impacto de las actividades realizadas y actualizar oportunamente las acciones.

Otro de los hallazgos encontrados fue que la mayoría de los países que lanzaron su PNIF a partir de 2018, han incluido la protección del consumidor, los servicios financieros digitales y la educación financiera como áreas de política clave. Asimismo, algunos miembros de AFI han considerado como áreas prioritarias, temas para reducir la brecha de género en la inclusión financiera, las finanzas de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), los micro seguros y la inclusión financiera de los jóvenes.

Entre los desafíos más comunes que los países miembros de AFI han presentado se encuentran: i) la falta de personal calificado en materia de inclusión financiera, debido al poco tiempo que el tema se incluyó a las agendas nacionales como un asunto prioritario; ii) falta de un presupuesto específico o suficiente para las PNIFs; iii) baja disponibilidad de datos desagregados y confiables sobre diferentes segmentos de la población, tales como sexo y edad, tanto por el lado de la oferta como de la demanda; iv) falta de conocimiento y aceptación de todas las partes interesadas, en particular del sector privado, lo que dificulta su participación durante las diferentes fases del ciclo de vida de la PNIF, y v) el desfase que se da en algunos países entre la agenda del gobierno y los objetivos de la PNIF, derivado de los ciclos políticos.

**Cuadro 3. Carencias en la implementación de las PNIF entre los miembros de AFI<sup>3</sup> y acciones para remediarlas**

<b>Desafíos/carencias</b>	<b>Lecciones aprendidas</b>
Recursos humanos con las habilidades necesarias, debido a lo novedoso de las PNIF	Buscar asistencia técnica de los organismos multilaterales para las distintas etapas de implementación, así como para organizar el acopio de información estadística de las instituciones financieras con el suficiente nivel de desagregación y la elaboración de encuestas para obtener la información no disponible (demanda, por ejemplo).
Datos desagregados (por género, por edad) y de oferta-demanda para el análisis	
Un presupuesto específico o suficiente para el desarrollo de las PNIF.	Asegurar un presupuesto multianual para la implementación.
Conocimiento y compromiso (buy-in) de algunos participantes, especialmente los del sector privado, que compromete el cumplimiento de las PNIF durante su ciclo de vida	Involucrar a los participantes interesados a través de un enfoque de abajo hacia arriba, desde las etapas tempranas de la planeación de la PNIFs para asegurar el compromiso a lo largo del ciclo de vida de la política. Adicionalmente, algunos países han llevado a cabo modificaciones legales para establecer las PNIF como una prioridad de las políticas públicas, y no como una política que las autoridades financieras deseen implementar.
El desfase entre las agendas de políticas de los gobiernos y los objetivos de las PNIF en algunos países, que implica ajustes importantes en los objetivos de las políticas o la pérdida de personas encargadas de la implementación de las PNIF dentro de las instituciones de gobierno	Un liderazgo comprometido de la PNIF al nivel de las máximas autoridades de cada país, generalmente del Ministerio de Finanzas o del banco central.

### **3. Propuesta de una guía para el desarrollo e implementación de una PNIF/ENIF**

Como se desprende de las secciones anteriores, la inclusión financiera tendría que entenderse como un medio para mejorar el bienestar de la población a través del uso responsable de los productos y servicios financieros. La inclusión financiera va más allá del acceso y la tenencia de productos y servicios, ya que

<sup>3</sup> La información disponible en 2022 indica que 63 de los miembros de AFI ya han implementado la PNIF (que representan el 71% del total) mientras que 16 miembros están en el proceso de adopción.

habría un alto riesgo de obtener un resultado contraproducente al perder de vista aspectos fundamentales para que la población esté bien informada y cuente con las herramientas necesarias para tomar decisiones adecuadas (educación económico-financiera, canales, tecnología y conectividad entre otros). Por ello, actualmente el objetivo de las estrategias nacionales se enfoca en aumentar los niveles de salud financiera de la población.

No hay una definición consensuada para el término de salud financiera, sin embargo, se le puede definir como el estado que permite a las personas ser capaces de manejar sus finanzas de manera adecuada, permitiéndoles hacer frente a sus gastos cotidianos, afrontar variaciones negativas en sus flujos de ingresos y aumentos desproporcionados o inesperados en sus gastos (resiliencia), lograr sus metas y aprovechar oportunidades para lograr su bienestar y movilidad económica (PNIF 2020, México).

En todos los casos revisados por los organismos internacionales, las autoridades financieras (p.ej., el ministerio de hacienda, el banco central o un organismo de supervisión de bancos), encabezan las estructuras de coordinación. Sin embargo, estas autoridades no son las encargadas de establecer y desarrollar algunas políticas públicas que tienen incidencias importantes sobre la inclusión financiera. Por ello es necesario que a la par que se desarrolla una PNIF exista un compromiso de alto nivel por avanzar en otras tres áreas que son determinantes para la inclusión:

- i. Tomar en cuenta que, si bien la digitalización es una palanca para la inclusión financiera, esta no se puede dar sin conectividad. Por ello, conectar a toda la población, sin que esto sea una carga adicional en las finanzas de las familias menos favorecidas, es un gran reto.
- ii. La educación económico-financiera debe comenzar en las aulas escolares a temprana edad con objeto de que las personas estén preparadas para poder tomar decisiones financieras conforme se van presentando las necesidades de hacer transacciones, ahorrar, endeudarse, contratar seguros, etc.
- iii. Avanzar en las políticas enfocadas en promover la equidad de género, identificando y modificando lo siguiente:
  - Aquellas normas sociales que suelen presentarse en países de la región que discriminan a las mujeres, toda vez que estas son la principal barrera para su inclusión.
  - Mostrar los beneficios para la familia y la comunidad con respecto a contar con una mayor inclusión de las mujeres e incrementar su presencia tanto en actividades empresariales como en las decisiones del hogar y la sociedad.
  - Fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en cuanto a la realización de las tareas de cuidados y de trabajos no remunerados, ya que ambos juegan un papel determinante en la exclusión de las mujeres del sistema financiero.
  - Crear productos que incrementen el poder de negociación de la mujer en el hogar y proporcionen un mayor control, autonomía y privacidad sobre sus activos, considerando los riesgos y las consecuencias no deseadas de proporcionar un producto o servicio financiero.
  - Ampliar la oferta de corresponsales y del uso de TPV para generar un mayor acceso a las mujeres a los diferentes instrumentos financieros.
  - Cambiar la estrategia de medir la inclusión financiera de las mujeres con base en el incremento en la apertura de cuentas bancarias, sino que se mida por la transaccionalidad de las mismas para identificar que realmente estén haciendo un uso eficiente de estas y que verdaderamente formen parte del sistema financiero.

Diversos estudios muestran que proporcionar un producto de ahorro o crédito a las mujeres tiene efectos positivos en su empoderamiento y autonomía en la toma de sus decisiones financieras.

Con base en lo anterior, y en las experiencias documentadas por los distintos organismos financieros internacionales que han estudiado a profundidad la problemática que existe con respecto a los altos índices de exclusión financiera que se registran en la región, y que se hace más evidente cuando se analizan de manera separada las cifras entre hombres y mujeres, se recomienda organizar el proceso de

diseño e implementación de la PNIF en cuatro fases: i) pre-formulación, ii) formulación, iii) implementación y iv) monitoreo y evaluación, aún y cuando esta última se ejecute casi de manera paralela a la de implementación.

Cabe mencionar que estas cuatro fases están planteadas para países que iniciarán los trabajos de desarrollo de su PNIF por primera vez. Para los procesos de revisión que generarán una versión subsiguiente de la PNIF original, los tiempos pudieran ser más cortos y no requieren llevar a cabo todas las actividades que a continuación se presentan, en particular las correspondientes a la fase de pre-formulación.

En las fases que se desagregan a continuación, se incorporan actividades adicionales a las mencionadas por el WB, OECD o AFI en sus guías. Lo anterior, derivado de las experiencias documentadas recientemente por estos organismos en sus estudios de seguimiento, así como aquellas que fueron compartidas por los especialistas independientes que fueron entrevistados y que hicieron mención de los aspectos positivos y negativos que han observado durante el diseño e implementación de las PNIF en los diferentes países de ALC, como en el caso de México, así como también con respecto a lo que está faltando para lograr mayores niveles de inclusión de las mujeres en sistema financiero.

### **Pre-formulación**

- Definir la PNIF como prioridad nacional para que todos los actores de los sectores público y privado, poder legislativo y academia, se alineen.
- Identificar a los actores principales (instituciones y niveles jerárquicos) y determinar la estructura institucional de coordinación. En esta parte es particularmente crítico identificar un actor con suficiente liderazgo y poder de convocatoria para garantizar la credibilidad y la eficiencia del proceso.
- Revisar encuestas y datos confiables recientes para elaborar un diagnóstico y árbol de problemas para identificar los obstáculos que se tendrán que superar, con respecto a los productos y servicios que se ofertan en el sector financiero, así como de los niveles de acceso y uso de los mismos por parte de la población, pero poniendo especial énfasis en las mujeres para identificar el tamaño de la brecha de género. La falta de información es a menudo una de las barreras que se deben superar en el corto plazo, por lo que acciones y medidas encaminadas a obtenerla deben ser prioritarias.
- Revisar la literatura sobre inclusión financiera especializada en la brecha de género ya que se ha identificado que las normas sociales que determinan el rol de la mujer en la familia, en la comunidad y en la sociedad limitan el efecto de los programas de acceso al crédito y otros productos financieros sobre la inclusión financiera, el empoderamiento, la empresarialidad y otros aspectos (Roa,2021). Lo anterior, con el objeto de identificar las causas y barreras con las que se tendría que enfrentar una PNIF con enfoque de género, y definir desde un inicio la estrategia para promover los cambios necesarios.
- Proponer la estructura del documento marco de la PNIF e identificar la contribución que harían los diferentes actores o grupos de interés.

### **Formulación**

- A partir del diagnóstico, definir el objetivo general y los objetivos específicos de la PNIF, considerando un enfoque de género.
- Desarrollar el marco estratégico: misión, visión, definición de inclusión financiera, fundamento jurídico, líneas de acción, metas y plazos.
- Llevar a cabo una planeación de largo plazo para intentar blindar la PNIF del ciclo político. Para ello se puede asociar los objetivos generales de la PNIF con los Objetivos de Desarrollo Sustentable emitidos por la ONU.
- Institucionalizar la gobernanza (liderazgo, estructuras y mecanismos de supervisión):
  - a. Establecimiento de los niveles de gobierno:

- Constitución de un Consejo o Comité de Alto Nivel y designación de sus miembros.
- Constitución de Subcomités, Grupos de Trabajo o Mesas Ejecutivas para facilitar la coordinación público-privada.
- b. Determinación de roles, equipos y compromisos de las partes involucradas.
- c. Incorporar en las leyes o en los lineamientos del órgano rector que todos los actores incorporen en su planeación estratégica metas claras y bien alineadas a la PNIF.
- Elaborar un Plan de Trabajo para la implementación de la estrategia, definiendo claramente los ejes prioritarios, actores, actividades, responsables y plazos.
- Determinación de los mecanismos de supervisión:
  - a. Designación del Supervisor/Auditor que verificará el cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades participantes, así como la congruencia de estos con los recursos públicos utilizados, conforme a la modalidad de financiamiento adoptado.
  - b. Definir el alcance de la supervisión y las consecuencias en caso de no cumplir con los compromisos asumidos o con la transparencia de la información publicada.
- Desarrollar la estrategia de comunicación tanto interna como al público en general.
- Elaboración del mapa de riesgos que podrían dificultar la ejecución de la PNIF.
- Desarrollo de una estrategia de seguimiento y evaluación de la implementación:
  - a. Para el seguimiento:
    - Desarrollar la metodología, asignar responsabilidades y elaborar un plan de trabajo
    - Diseñar los indicadores de seguimiento.
  - b. Para la evaluación:
    - Desarrollar la metodología, asignar responsabilidades y elaborar un plan de trabajo.
    - Diseñar los indicadores de evaluación.
- Revisión del proyecto de PNIF a partir de los estudios de los organismos internacionales y la comparación con las de otros países.
- Consultar e involucrar a los grupos de interés, buscando la manera de que sean parte de los compromisos (buy-in).

### **Implementación**

- Lanzamiento oficial de la PNIF.
- Designación oficial de los miembros del Consejo, Comités, Grupos de Trabajo y Secretaría Técnica de la gobernanza de la PNIF.
- Asignación de funciones específicas al personal que formará parte de la Secretaría Técnica de la PNIF.
- Desarrollo de las reglas de operación de los órganos rectores y Grupos de Trabajo de la PNIF.
- Emisión de convocatorias para la instalación, aprobación y toma de acuerdos de cada uno de los órganos rectores y grupos de trabajo de la PNIF.
- Puesta en marcha del Plan de Trabajo.
- Desarrollo de la infraestructura de datos de inclusión financiera para medir el impacto de la PNIF.
- Puesta en marcha del sistema de monitoreo para registrar oportunamente los avances y elaborar los informes definidos.
- Búsqueda de financiamiento y/o asistencia técnica de organismos internacionales en proyectos de impulso a la inclusión financiera.
- Supervisión e impulso para que la dispersión de recursos provenientes de los programas sociales se realice vía depósitos.

## Monitoreo y evaluación

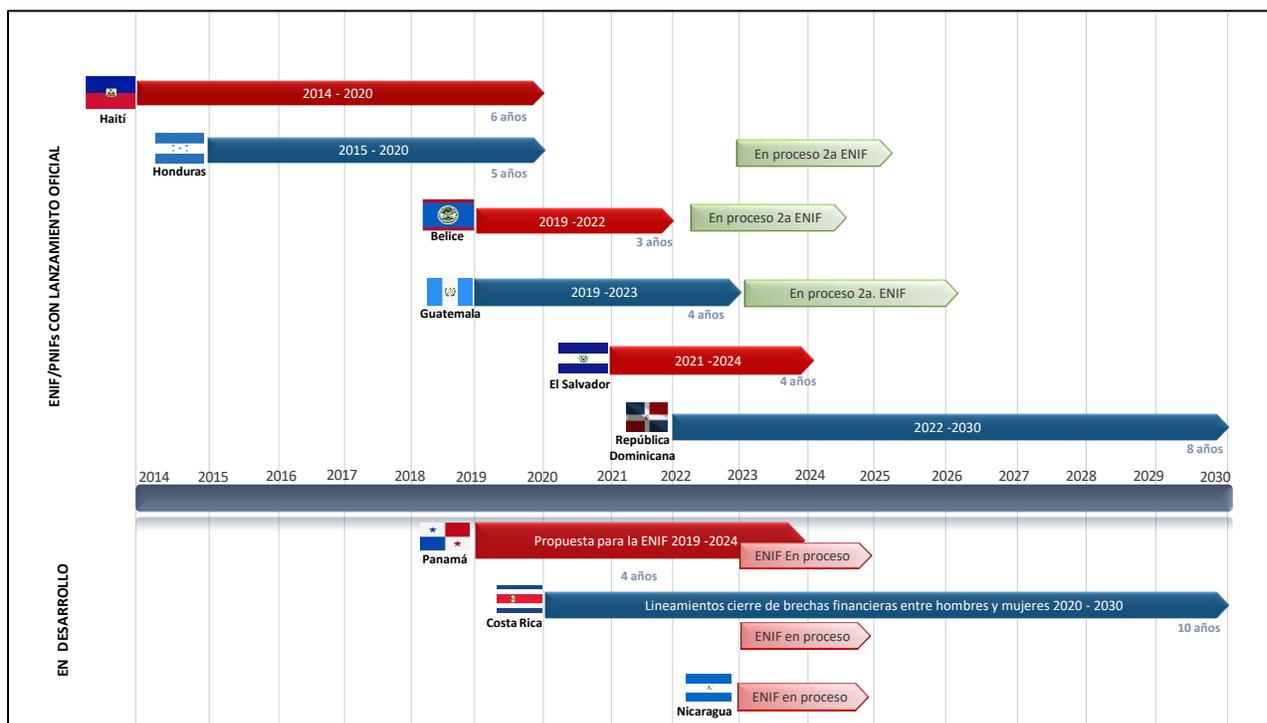
- Seguimiento de avances conforme a lo establecido en el Plan de Trabajo e indicadores de seguimiento.
- Seguimiento del mapa de riesgos para identificar, comunicar y tomar medidas correctivas oportunamente en caso de materializarse alguno.
- Comunicación de avances, siguientes pasos y, en su caso, de ajustes a los planes de trabajo.
- Cálculo los indicadores de resultados y comparación con las metas definidas.
- Evaluación del cumplimiento de compromisos por cada nivel de la gobernanza.
- Elaboración del Informe de avance y resultados y la evaluación de los riesgos de ejecución de la política.
- Entrega del Informe de avance y resultados a todas las partes involucradas y difusión para el público en general.

#### 4. Características generales de las Políticas o Estrategias de Inclusión Financiera de los países Centroamericanos, República Dominicana y Haití

La mayoría de los países analizados en el presente documento cuentan con estrategias o políticas nacionales para la inclusión financiera, mientras que Costa Rica, Nicaragua y Panamá están en un proceso de exploración o elaboración de una PNIF/ENIF.

Las PNIF/ENIFs de los países fueron emitidas entre 2014 y 2022 y cuentan con periodos de implementación u horizontes de tiempo que van desde 3 a 8 años. Lo anterior, se traduce en que los años en los que se deben evaluar o se evaluaron los resultados de dichas estrategias varía entre los diferentes países. Sin embargo, considerando la fecha de publicación oficial, así como los periodos de implementación, estas evaluaciones debieron realizarse o se realizarán entre los años 2020 a 2030, dependiendo de la fecha de término de implementación en cada país.

**Gráfica 1. Línea de tiempo del lanzamiento de las PNIF/ENIFs**



Fuente: Documentos de las PNIF/ENIFs públicos o conforme a lo mencionado en las conferencias de prensa del lanzamiento de éstas.

Si bien Costa Rica se encuentra elaborando su ENIF, dicho país cuenta con herramientas de política pública en donde se ha buscado promover la inclusión de las mujeres (ver Cuadro 4). Específicamente, cuenta con dos documentos que presentan las estrategias y medidas para promover el acceso a productos y servicios financieros y con ello cerrar las brechas financieras entre hombres y mujeres. Por ello, se decidió analizar dichos documentos a la luz de las recomendaciones de la tercera sección de este documento porque, en conjunto, ambos documentos pudieran considerarse como una estrategia de inclusión financiera, aunque estuvieran enfocada en un sector particular de la población.

Es importante destacar que, en todos los casos, las PNIF/ENIFs se alinean con los diferentes compromisos internacionales asumidos en materia de inclusión financiera y con objetivos de crecimiento económico, aumento de la productividad, equidad de género y reducción de la pobreza que también forman parte de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Lo anterior dado que se identifica a la inclusión financiera como un posibilitador del cumplimiento de once de los diecisiete ODS, como lo mencionan algunos de los países en sus estrategias citando, como parte del contenido o en sus bibliografías, el informe “*Achieving the Sustainable Development Goals: the Role of Financial Inclusion*”, publicado por el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) en abril de 2016.

Asimismo, se alinean a los Principios de Alto Nivel para la Inclusión Financiera Digital, publicados por el G20, que promueven la inclusión financiera bajo el enfoque digital para que los productos y servicios financieros sean menos costosos para el proveedor y más accesibles para el usuario. Por ello, todos los países reconocen que el acceso a la tecnología digital ayudará a reducir la brecha entre aquellos que tienen una cuenta de transacciones y aquellos que no la tienen. Sin embargo, también reconocen que la falta de educación financiera y el acceso limitado a equipos móviles e Internet restringen el alcance que esta modalidad podría tener para ofrecer productos y servicios. Por lo tanto, este tema forma parte de sus agendas de política pública y, en consecuencia, de sus PNIF/ENIFs.

#### **Cuadro 4. Mecanismos para promover la inclusión financiera de mujeres en Costa Rica**

A diferencia de otros países de América Central, Costa Rica es un país en donde no se ha emitido una política o una estrategia nacional de inclusión financiera para la población en su conjunto. Por el contrario, se identificaron los documentos: 1) “Informe de Brechas entre hombres y mujeres en el acceso y uso del Sistema financiero en Costa Rica”, el cual, cuenta con dos ediciones (2019 y 2020), y; 2) “Lineamientos para Cerrar las Brechas Financieras entre Hombres y Mujeres” (emitido en 2020). Ambos documentos buscan fomentar la inclusión financiera de las mujeres.

Dichos documentos derivan de una alianza entre el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) para contribuir a la implementación del Eje 3 “Distribución de la Riqueza” de la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres”.

Dicha política establece:

- Eje 3.- “Distribución de la riqueza”: Fortalecer la autonomía económica de las mujeres mediante el empleo inclusivo de calidad y el uso, acceso y control a ingresos, recursos y beneficios, reduciendo la desigualdad en la distribución de la riqueza del país y, considerando la corresponsabilidad social de los cuidados como eje de empoderamiento económico en todas las regiones y zonas.
- El resultado 15 del Eje 3 establece: “Más mujeres tienen acceso a recursos productivos, servicios financieros integrales, infraestructura, transporte y ordenamiento urbano, tecnología e innovación, que aumentan sus posibilidades de movilidad social y desarrollo empresarial, en todas las regiones y zonas.”

El primer documento del Informe de Brechas busca establecer un diagnóstico de las brechas en el acceso y uso de productos y servicios financieros en Costa Rica. Por su parte, los Lineamientos retoman los hallazgos del primer Informe para establecer objetivos, ejes, acciones e indicadores de inclusión financiera de las mujeres. El segundo Informe busca dar seguimiento a los indicadores del primer Informe, así como ampliar la información de brechas a partir de un mayor número de datos y fuentes de información.

## 5. Hallazgos

---

Con el objeto de identificar la alineación de las PNIF/ENIFs con la guía para el diseño e implementación anteriormente descrita con detalle en la tercera sección de este documento, se establecieron algunos criterios para cada uno de los elementos o componentes de las cuatro etapas: i) pre-formulación, ii) formulación, iii) implementación y iv) monitoreo y evaluación. Lo anterior considerando que, por su naturaleza, las etapas i), iii) y iv), no son necesariamente parte del contenido en las PNIF/ENIFs. Por ejemplo, la etapa de pre-formulación, que consiste en la coordinación y recopilación de información previo a la definición y redacción de la Política o Estrategia, es posible que no se haya incluido en las PNIF/ENIFs. Del mismo modo, los detalles de las etapas de implementación, monitoreo y evaluación podrían no haber sido incorporados debido a que, al momento del lanzamiento de las Estrategias, aún no contaban con un Plan de Trabajo que incluyera actividades, responsables y plazos de ejecución. Por lo tanto, es necesario examinar estos componentes, ya sea a partir de la información limitada que pudiera haber sido incluida en el documento que describe la PNIF/ENIF, a través de información pública o directamente de aquella obtenida de los responsables encargados de la ejecución y seguimiento de las estrategias.

Establecidos estos criterios, se pudo identificar la alineación a la guía de la sección tercera de este documento, de manera más clara y comparable entre los países (ver Anexo 1 para una descripción más detallada sobre estos criterios).

### a. Pre-formulación

#### i. *Definir la PNIF/ENIF como prioridad nacional*

Respecto a la definición de las políticas o estrategias como prioridad nacional, los nueve países identifican a estos instrumentos de política pública con tal carácter. De los seis que cuentan con una PNIF/ENIF oficial, todos las anunciaron de manera oficial ya sea por el Presidente del país, por la cabeza de una Secretaría de Estado, del Banco Central o de la Superintendencia de Bancos (El Salvador, Guatemala, Belice, Honduras, Haití y República Dominicana). Esta recomendación es importante por el desafío que resulta coordinar y alinear esfuerzos de política pública en las diferentes instancias del gobierno, hacer partícipe al sector privado y a la sociedad, a fin de obtener el consenso general sobre la estrategia nacional.

Sin embargo, otra forma en la que se le puede dar a una PNIF/ENIF el carácter de prioridad nacional es a través de la alineación de esta a un proyecto de nación como son: los planes o políticas nacionales de crecimiento, desarrollo e inclusión; o mediante la emisión de instrumentos normativos que señalan a la inclusión financiera como interés del Estado, por lo que es necesario tener políticas o estrategias en la materia.

Destaca que en los países que cuentan con PNIF/ENIF, las autoridades regulatorias y supervisoras del sistema financiero del país en cuestión estuvieron involucradas en el proceso de pre-formulación. La participación de estas autoridades es importante ya que son estas las que tienen una mayor visibilidad sobre actores del sector público y privado que inciden en el acceso y uso de productos y servicios financieros en la población. A su vez, estas entidades son las que tienen poder de convocatoria, liderazgo e influencia para promover la redacción y posterior emisión de las PNIF/ENIFs, sobre todo entre las entidades financieras reguladas.

**ii. *Identificar a los actores principales (instituciones y niveles jerárquicos) y determinar la estructura institucional de coordinación.***

La identificación de todos los actores relevantes es una actividad que realizaron los seis países que cuentan con una ENIF oficial, e incluso en Panamá, que solo presentó una propuesta para su elaboración. De igual forma, todos los países con PNIF/ENIF documentan en sus estrategias la existencia o propuesta de creación de órganos rectores de alto nivel, tales como Consejos, Comisiones o Comités Nacionales que se dedicarán exclusivamente a proponer los programas de política pública en materia de inclusión financiera, gestionar, dar seguimiento y tomar decisiones en torno al diseño e implementación de las PNIF/ENIFs en cada país. Dichos órganos rectores cuentan con un Secretariado Técnico u Órgano Ejecutor, cuya figura y estructura recae, principalmente, en los bancos centrales o superintendencias de bancos.

**iii. *Revisar encuestas y datos confiables recientes para elaborar un diagnóstico y árbol de problemas***

Todos los países, aun los que no han terminado su PNIF/ENIF, hicieron un ejercicio de revisar las fuentes de datos disponibles para elaborar un diagnóstico sobre el estado de inclusión financiera. Seis de nueve países (El Salvador, Guatemala, Belice, Panamá, Haití, y República Dominicana) mencionan de manera expresa en sus documentos oficiales, haber utilizado datos de la encuesta de Global Findex realizada por el Banco Mundial. Por otro lado, tres países (El Salvador, Belice y Honduras) señalaron haberse basado también en datos provenientes de diferentes encuestas nacionales o que los obtuvieron mediante un proceso de recopilación de información, tanto cualitativa como cuantitativa, a través de la realización de entrevistas a profundidad, tanto a la población como a entidades públicas y privadas (específicamente, este último caso fue Honduras). Finalmente, seis de los países (El Salvador, Guatemala, Belice, Costa Rica, República Dominicana y Honduras) señalaron que las bases de datos utilizadas provienen de registros administrativos recabados por autoridades supervisoras a entidades financieras o de su encuesta nacional de inclusión financiera. Por otro lado, solo un país (El Salvador), mencionó usar datos recabados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a partir de las evaluaciones que el organismo internacional realiza sobre los sectores financieros de los países.

**iv. *Revisar la literatura sobre inclusión financiera especializada en brecha de género***

Respecto a la revisión de literatura especializada en materia de género para conocer las causas por las cuales hay brechas entre hombres y mujeres en el acceso a productos y servicios financieros, es importante primero señalar cuántos países identifican a las mujeres como un sector desatendido y/o prioritario para sus estrategias o políticas de inclusión financiera. Sin contar a Costa Rica, dado que sus acciones en inclusión financiera están enfocadas en el sector femenino, solo cuatro de los nueve países (El Salvador, Belice, Panamá y Haití) identifican a las mujeres como sectores excluidos del sector financiero. No obstante, destaca que ninguno hizo una revisión más profunda sobre la literatura de las causas que explican la exclusión financiera de las mujeres, al menos durante el periodo de pre-formulación, dado lo que se menciona en su PNIF/ENIF y en la bibliografía que estos países documentaron en las mismas. Es importante destacar que, en el caso de República Dominicana, de acuerdo con la información proporcionada en respuesta al cuestionario enviado, el país no consideró a las mujeres como un sector prioritario dado que, en los datos recogidos de su Encuesta Nacional de Inclusión Financiera realizada en 2019, la brecha de género no resultó ser significativa al ser de 2.7 puntos porcentuales. Otro país donde consideran que la brecha de género tampoco es significativa es Panamá, al observar en la Encuesta de Capacidades Financieras de 2022 que cerca del 57% de las mujeres poseen cuentas bancarias. No obstante, identifican áreas de

oportunidad para involucrar más a las mujeres en la toma de decisiones financieras de los hogares, donde se registró una brecha de 9 puntos porcentuales con respecto a los hombres<sup>4</sup>.

Como se ha mencionado, Costa Rica es un caso particular debido al enfoque de sus instrumentos de política pública en inclusión financiera, ya que las autoridades de aquel país hicieron un esfuerzo desde la emisión de los Lineamientos por establecer hipótesis de las causas por las cuales existe poco acceso a productos y servicios financieros entre las mujeres, por ejemplo, si la exclusión de las mujeres se debe a falta de educación financiera, falta de activos financieros, entre otras causas. No obstante, estas hipótesis de las causas no fueron contrastadas con datos para observar su relevancia en el contexto del país, probablemente debido a la falta de datos suficientes.

**v. *Proponer la estructura del documento marco de la PNIF/ENIF e identificar la contribución que harían los diferentes actores o grupos de interés***

Finalmente, se confirmó por medio de documentos oficiales, entrevistas o respuestas a los cuestionarios, que siete de nueve países (El Salvador, Guatemala, Belice, República Dominicana, Panamá y Nicaragua), recibieron o están recibiendo asistencia técnica o financiera de diferentes organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) o la Oficina del Tesoro de Estados Unidos (OTA), entre otros, ya sea para el proceso de elaboración del diagnóstico o para el diseño de sus estrategias nacionales.

La asistencia técnica o financiera de este tipo de foros u organismos internacionales es importante porque, al ser un tema relativamente nuevo y de interés mundial, estos organismos contaron con el financiamiento y personal especializado para estudiar el fenómeno de la exclusión financiera a profundidad y desarrollar literatura que sirva como base para que las naciones puedan abordar el tema. Por ejemplo, el Banco Mundial y la Alianza para la Inclusión Financiera han emitido guías para el diseño de estas estrategias, desde la fase de pre-formulación, hasta el monitoreo y evaluación de las mismas, las cuales fueron consultadas por todos los países revisados. Esto puede afirmarse debido a que se encontró alguna mención de las mismas en el contenido de sus PNIF/ENIFs o como parte de sus referencias bibliográficas. Lo anterior denota que dichas guías les debieron ayudar a proponer la estructura de sus estrategias/políticas nacionales, así como para identificar la contribución de los diferentes actores en el desarrollo de estas.

Retomando el caso de Costa Rica, los Informes de Brechas y los Lineamientos emitidos por aquel país no constituyen una estrategia o política nacional en inclusión financiera per se. No obstante, destaca que, en el caso de este país, el INAMU identificó claramente a las instancias reguladoras del sistema financiero con el conocimiento necesario en materia de inclusión financiera, tales como la SUGEF y el SBD, de forma que trabajó de manera coordinada con estas instituciones para que hubiera la sinergia necesaria, sumando el conocimiento del INAMU en materia de género para la elaboración y redacción de los informes de brechas y los Lineamientos mencionados.

---

<sup>4</sup> <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/03/caf-apoya-el-fortalecimiento-de-la-estrategia-nacional-de-inclusion-financiera-en-panama/>

**Cuadro 5. Resumen cumplimiento de los componentes de la etapa de pre-formulación**

Elemento / País	El Salvador	Guatemala	Belice	Honduras	República Dominicana	Haití	Panamá <sup>1/</sup>	Costa Rica <sup>2/</sup>	Nicaragua <sup>3/</sup>
Definir la PNIF como prioridad nacional	●	●	●	●	●	●	n.a.	n.a.	n.a.
Identificar a los actores principales y determinar la estructura institucional de coordinación.	●	●	●	●	●	●	●	n.a.	n.a.
Revisar encuestas y datos confiables recientes para elaborar un diagnóstico y árbol de problemas	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Revisar la literatura sobre inclusión financiera especializada en brecha de género*	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Proponer la estructura del documento marco de la PNIF e identificar la contribución que harían los diferentes actores o grupos de interés.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.

<sup>1/</sup> Se realiza comparativo con el Proyecto para la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, dado que no hay registro de una ENIF oficial y se tiene conocimiento de que están en proceso de diseño de la misma.

<sup>2/</sup> Se realiza comparativo sobre los documentos de política pública para cierre de las brechas financieras de hombres y mujeres.

<sup>3/</sup> Nicaragua no cuenta con una ENIF.

n.a. = no aplica.

## Conclusiones principales sobre la etapa de pre-formulación:

- 1) Salvo Costa Rica, Panamá y Nicaragua que no cuentan con PNIF/ENIF, todas han sido **definidas como una prioridad nacional** en la región de CAHPARD. Lo anterior, ya sea a través del involucramiento directo del titular de poder ejecutivo en el anuncio de este tipo de estrategias o políticas; mediante la alineación de las mismas a planes o políticas nacionales de crecimiento, desarrollo e inclusión; mediante la emisión de instrumentos normativos que señalan a la inclusión financiera como interés del Estado o mediante el apoyo de figuras relevantes como son las cabezas de los ministerios de gobierno involucrados en los sectores de economía y/o hacienda o de bancos centrales que promueven la redacción e implementación de políticas o estrategias en inclusión financiera.
- 2) Como parte de las **fuentes de datos disponibles** entre los países para la realización de sus diagnósticos, por el lado de la **demanda** la encuesta de **Global Findex del Banco Mundial es la más utilizada**. Es un **menor número de países los que señalan el uso de encuestas nacionales en inclusión financiera**, probablemente ello se deba a los costos que conlleva realizar estas encuestas. Sin embargo, su implementación es importante, ya que a través de ellas se puede obtener un panorama más detallado y puntual sobre el estado que guarda la inclusión financiera del país en cuestión, así como las causas que provocan dicho estado.

Por el lado de la **oferta**, un mayor número de países señaló usar **datos de registros administrativos por parte de entidades financieras**. El uso de esta última fuente de información es relevante, pues los datos obtenidos a través de entidades financieras deben aprovecharse al máximo por los países dada la mayor probabilidad de las autoridades supervisoras del sistema financiero de requerir a los intermediarios esta información.

- 3) Sobre la **revisión de la literatura especializada en materia de género** parece que hay **una gran oportunidad en la región** pues **pocos países establecen a las mujeres como un segmento prioritario** en materia de inclusión financiera además de **no hay una revisión sobre la literatura especializada** que explica la exclusión financiera en materia de género.

### b. Formulación

#### i. *Elaboración del diagnóstico y árbol de problemas*

Es importante destacar que los nueve países cuentan con un diagnóstico de la situación de exclusión que prevalece en sus naciones. Sin embargo, ninguno presentó en sus estrategias el desarrollo de un árbol de problemas que permita analizar el estado de inclusión/exclusión en el país en cuestión. El uso de esta metodología se recomienda para facilitar la identificación y organización de las causas y consecuencias de un problema central, en este caso, la exclusión financiera. Una vez que

se identifican dichas causas, se realiza un análisis que sustente cualitativa y cuantitativamente el estado de las mismas. Dicho análisis deriva en el diagnóstico de la situación de inclusión financiera que prevalece en el país o en la región de que se trate.

Todos los países realizaron su diagnóstico a partir de observar, entre otras, las dimensiones siguientes:

- Descripción de la estructura del sistema financiero (número y tipo de entidades financieras).
- Infraestructura o puntos de acceso al sistema financiero (como sucursales, cajeros, TPVs y corresponsales).
- Uso de productos o servicios financieros entre la población (créditos, cuentas, seguros) en general y sectores tradicionalmente desatendidos.
- Infraestructura que contribuye a la inclusión financiera (sistemas de pagos, sistemas de información crediticia, registros de garantías).
- Estado de la educación financiera entre la población, así como protección al usuario de servicios financieros.
- Entorno regulatorio que no obstaculice la inclusión financiera.
- Con respecto la brecha de género, solo Costa Rica realiza un análisis sobre participación femenina en puestos de toma de decisión y brecha salarial en instituciones financieras, aunque no forma parte del diseño de su ENIF ya que apenas se encuentran iniciando este proceso.

**ii. *Definir el objetivo general y los objetivos específicos considerando un enfoque de género.***

Todos los países establecen un objetivo general dentro de las ENIFs/PNIFs donde se explica la razón de ser de las mismas, y se acompaña con objetivos específicos. En todos los países, el objetivo general contempla elementos como incrementar el acceso y uso de productos y servicios financieros de forma asequible, transparente, buscando mejorar la calidad, seguridad y eficiencia de los mismos. Es en el objetivo general, a su vez, en donde los países suelen incorporar aquellos grupos prioritarios que buscará atender la PNIF/ENIF. De los 9 países analizados, cinco incorporan a las mujeres como un grupo prioritario de sus PNIF/ENIF (incluye Costa Rica). Entre otros grupos prioritarios están personas de menores ingresos, agricultores, personas que viven en zonas remotas, migrantes y las micro y pequeñas empresas.

Además del objetivo general, todos los países tienen objetivos más específicos, a menudo denominados ejes, áreas de política, áreas temáticas o catalizadores de inclusión financiera. Estas áreas de política buscan abordar las necesidades identificadas en el diagnóstico de inclusión financiera y, por lo tanto, se adaptan al contexto de cada país. Es importante destacar que algunos objetivos se repiten en los diferentes ejes de los PNIF/ENIFs, lo cual puede indicar prioridades en materia de inclusión financiera en la región. Sin embargo, es necesario analizar con mayor detalle la persistencia de dichas prioridades en cada país y las causas que las generaron.

**Cuadro 6. Objetivo general de las ENIF/PNIFs**

Guatemala	El Salvador	Belice	Honduras	República Dominicana	Haití	Panamá	Costa Rica <sup>1/</sup>	Nicaragua
Incrementar el acceso y uso de productos y servicios financieros con las características indicadas, que respondan a las necesidades de los diferentes segmentos de la población, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los mismos y potenciar la actividad económica y financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)	Definir directrices generales para promover un sistema financiero inclusivo, en el cual las personas de menores ingresos, las mujeres, las micro y pequeñas empresas, puedan acceder y usar los productos y servicios financieros en mejores condiciones de seguridad, eficiencia y transparencia; para lo cual, se vuelve importante fortalecer las capacidades de conocimiento y empoderamiento del consumidor financiero.	Que cada individuo y empresa en Belice esté equipado para hacer pleno uso de los servicios financieros accesibles, de calidad y asequibles.	Lograr que las personas excluidas tengan acceso a una amplia gama de servicios financieros brindados en condiciones favorables y adecuados a sus características y necesidades, así mismo, que dichas personas cuenten con la educación financiera y las capacidades técnicas suficientes para optimizar el acceso y el uso de los servicios financieros con el propósito de reducir la pobreza.	Impulsar la Inclusión Financiera en la República Dominicana, mediante la coordinación de acciones de política financiera que conduzcan al incremento del acceso y uso sostenible de productos y servicios financieros relevantes y de calidad.	Permitir que la gran mayoría de las personas tengan acceso a productos y servicios financieros formales que puedan mejorar su nivel de vida y que la gran mayoría de las empresas encuentren el financiamiento necesario para desarrollarse y crecer.	Lograr el acceso de la población más humilde a servicios financieros, para que estos puedan salir de su estado económico actual y tener mejores oportunidades de vida, reduciendo de esta manera los niveles de pobreza y la inequidad en el país.	Garantizar el acceso, uso efectivo y control de los servicios y productos del sistema financiero bancario nacional a las mujeres en su diversidad, para el desarrollo de su autonomía económica, la inclusión financiera y la eliminación de las brechas entre mujeres y hombres.	n.d.

<sup>1/</sup> Se realiza comparativo sobre los documentos de política pública para cierre de las brechas financieras de hombres y mujeres.  
n.d. = No disponible.

### *iii. Desarrollo de marco estratégico*

Respecto del marco estratégico, no todos los países redactaron la visión de su estrategia, posiblemente porque se trata de una descripción sobre la situación futura en materia de inclusión financiera una vez que se hayan superado desafíos existentes en este campo. No obstante, todos los países incorporan una definición de inclusión financiera, la cual, en todos los casos, incluye los elementos de acceso y uso continuo de productos y servicios financieros, de calidad y de manera sustentable entre la población y las empresas, bajo un entorno adecuado de protección al usuario de productos y servicios financieros, así como de educación financiera entre la población. Contar con una definición de inclusión financiera es importante ya que, a través de sus elementos principales (acceso, uso, calidad, educación financiera, etc.), y en adición a un árbol de problemas, permite a los países analizar el estado de la inclusión financiera y elaborar objetivos, acciones e indicadores alineados a sus elementos.

En cuanto al fundamento jurídico, muy pocos países justifican la emisión de su PNIF/ENIF mediante algún instrumento normativo como pueden ser leyes o decretos del poder ejecutivo, en los cuales se mandata la elaboración e implementación de una política o estrategia en inclusión financiera; la emisión de una estrategia o plan con objetivos de política pública más amplios y que para ser implementada requiere de la emisión de una PNIF/ENIF; o la publicación del instrumento normativo mediante el cual se institucionaliza un órgano colegiado cuyo objetivo es la emisión y ejecución de una PNIF/ENIF. La mayoría de los países lo hace mediante la presentación de información que muestra el grado de exclusión que se registra en su país, en el marco de los compromisos internacionales asumidos en materia de inclusión financiera que se desprenden de la Agenda 2030 y sus respectivos ODS.

Todos los países cuentan con líneas de acción definidas de distintas maneras. Las líneas de acción son actividades más específicas que contienen información sobre cómo lograr el fin buscado en los ejes, áreas de política, áreas temáticas o catalizadores de inclusión financiera. Contar con líneas de acción es fundamental, ya que proporcionan un enfoque claro y estructurado para la implementación y pueden aumentar el impulso durante su ejecución, brindando una guía sobre cómo lograr los resultados deseados.

Ahora bien, la mayoría de los países cuentan con plazos para evaluar los resultados de su PNIF/ENIF, los cuales están alineados al horizonte de tiempo de sus políticas o estrategias. En algunos se establece la necesidad de evaluar los avances a mitad del plazo de implementación o en el corto, mediano y largo plazo. No obstante, destaca que entre los seis países de la región que

cuentan con una PNIF/ENIF, solo uno (Belice) estableció metas en inclusión financiera alineadas a los objetivos específicos, ejes o áreas de política y que fueran sujetas de evaluación al término de la temporalidad de la PNIF/ENIF.

**iv. *Planeación de largo plazo para intentar blindar la PNIF del ciclo político***

Otro elemento relevante a destacar para la etapa de formulación es que, a excepción de República Dominicana y Costa Rica, la mayoría de los países carecen de elementos de planificación a largo plazo para blindar las ENIF/PNIFs de los ciclos políticos. En el caso de estos dos países, la estrategia o política debe mantener continuidad y ser implementada por cualquier gobierno en turno, ya que su vigencia se extiende hasta el año 2030. Sin embargo, en varios casos, las ENIF/PNIFs tienen plazos de tiempo alineados con los períodos de gobiernos en curso. De hecho, uno de los riesgos señalados en una de las Estrategias fue la posible falta de continuidad del proyecto debido a un cambio de gobierno.

**v. *Institucionalizar la gobernanza***

En cuanto a la institucionalización de la gobernanza, todos los países cuentan con al menos un órgano colegiado en forma de consejo, comité o comisión nacional de inclusión financiera para dar seguimiento a las PNIF/ENIFs. Sin embargo, en el caso de Costa Rica, debido a la situación mencionada anteriormente, no existe un órgano colegiado establecido. No obstante, actualmente está trabajando en la conformación de una mesa interinstitucional con representación de las entidades responsables de los Informes de Brechas como los Lineamientos, como el INAMU, SUGEF y SBD, con el propósito de dar seguimiento a su implementación. Es importante señalar que, de acuerdo con las respuestas obtenidas de los representantes de la SUGEF en Costa Rica, el país buscará adoptar un modelo de gobernanza similar al de otros países de la región para su futura ENIF, a través de un consejo nacional encargado de supervisar la implementación de la estrategia.

Además de los órganos colegiados, en cinco de los nueve países se incluye la creación de grupos y/o mesas técnicas de segundo nivel para la gobernanza de sus Estrategias. Estos grupos y mesas técnicas desempeñan un papel relevante al proporcionar un seguimiento frecuente de la implementación de la PNIF/ENIF, así como profundizar en temas que requieren un mayor conocimiento técnico y la participación de diversos actores. Su existencia facilita la implementación de objetivos y líneas de acción alineados con las estrategias y políticas correspondientes.

Es importante destacar que los países pueden estar usando grupos de trabajo, aunque ello no se mencione en las estrategias nacionales. La incorporación de estos grupos de trabajo permite una coordinación más ordenada y efectiva del trabajo multidisciplinario requerido para gestionar de manera adecuada estas estrategias, que involucran a diversas entidades tanto públicas como privadas.

**vi. *Plan de trabajo***

La incorporación de un plan de trabajo en las PNIF/ENIFs varía entre los nueve países analizados. Son pocos países los que incorporan un plan de trabajo que incluye acciones específicas alineadas a cada objetivo o área de política pública, con responsables principales y secundarios, y un horizonte de tiempo para su implementación. La mayoría de los países no menciona un plan de trabajo o de acción en el documento oficial de su PNIF/ENIF, como tampoco el horizonte de tiempo para la ejecución de cada actividad.

**vii. *Mecanismos de supervisión***

En ninguna de las PNIF/ENIFs de los países analizados se encuentran previstos mecanismos de supervisión. No por ello se puede afirmar que no los tengan, sin embargo no se menciona la existencia de una entidad supervisora o auditores encargados de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades participantes, así como tampoco la coherencia de estos compromisos con los recursos públicos utilizados en sus estrategias.

**viii. *Desarrollar la estrategia de comunicación tanto interna como al público en general.***

Contar con una estrategia de comunicación interna y externa es un elemento crucial para facilitar la implementación de la PNIF/ENIF, ya que promueve la transparencia y el compromiso entre los actores involucrados en la ejecución de las políticas o estrategias, así como la rendición de cuentas ante el público en general. Por lo tanto, una estrategia de comunicación interna y externa sólida debería incluir:

- La difusión de los planes de trabajo, informes o minutas de las reuniones, así como los informes de avances y resultados entre los actores involucrados en la implementación de la PNIF/ENIF. Esto debería llevarse a cabo con una periodicidad definida en función del proceso de implementación.
- La divulgación de estos mismos documentos hacia la población en general, de manera que la información sobre la PNIF/ENIF sea accesible y comprensible para todos.

En relación con este tema, se identificó que muy pocos países mencionan la periodicidad de las reuniones de sus órganos rectores, así como la emisión de actas o informes de avances de las PNIF/ENIFs. Además, solo dos países mencionan la creación de páginas web destinadas a la publicación de información relacionada con el seguimiento de su Estrategia. Por otro lado, es destacable que en el caso de República Dominicana se menciona como una obligación de su órgano rector, la divulgación de información sobre los planes, minutas e informes, entre otros, como parte de su mecanismo de transparencia, lo que podría considerarse como parte del proceso de supervisión.

Finalmente, es relevante mencionar que en muchos casos los bancos centrales o las superintendencias de bancos publican información sobre inclusión financiera, aunque no se menciona en las PNIF/ENIFs como una obligación y no necesariamente publican los informes de avance de los indicadores que documentaron en la estrategia o política oficial.

**ix. *Mapa de riesgos***

Solo cuatro de los nueve países cuentan con un mapeo de riesgos y sólo uno (República Dominicana) incorpora una matriz de probabilidad e impacto, la cual sirve para clasificar y priorizar los riesgos con el objeto de facilitar la toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos y la implementación de estrategias de gestión de riesgos. Entre los riesgos más comunes se encuentran los siguientes:

**Cuadro 7. Riesgos comunes**

RIESGOS	MITIGANTES
- Falta de compromiso de los actores involucrados	- Diseño en conjunto con diversos actores genera apropiación. - Celebración continua de sesiones de la gobernanza. - Comunicación y publicación periódica de avances.
- Falta de coordinación entre los actores involucrados	- Alineación de las actividades a realizar a sus facultades, mandatos y planes estratégicos.
- Falta de financiamiento	- Priorización de acciones considerando los recursos humanos y técnicos necesarios. - Búsqueda de financiamiento de por parte organismos internacionales o donantes.
- Deterioro de condiciones macroeconómicas.	- Implementación de manera paralela a planes o estrategias de gobierno enfocadas en crecimiento y políticas de estabilidad macroeconómica.

**x. *Estrategia de seguimiento y evaluación***

Para promover una adecuada implementación, es necesario que desde la etapa de formulación se defina un sistema de monitoreo y evaluación que permita dar seguimiento a los progresos de la estrategia, así como evaluar sus resultados. Para ello, es necesario el establecimiento de indicadores tanto de monitoreo como de evaluación, estos últimos con metas claras que puedan ser medidas y observadas al final del horizonte de tiempo de la PNIF/ENIF.

Tres de seis países con PNIF/ENIF analizados (Belice, Honduras y Haití), incluyen una sección explicando cómo llevarán a cabo el monitoreo y evaluación de su estrategia o política, siguiendo las recomendaciones de las guías públicas del WB y AFI. En el caso de República Dominicana que cuenta con una ENIF cuyo lanzamiento se llevó a cabo en 2022, se menciona que este proceso será desarrollado e implementado por la Unidad de Inclusión Financiera, que forma parte del órgano rector, y se entiende que se realizará a medida que se vaya ejecutando la ENIF.

**xi. *Revisión del proyecto de PNIF a partir de los estudios de los organismos internacionales y la comparación con las de otros países.***

Seis países mencionaron haber recibido asistencia técnica de organismos internacionales u otro tipo de apoyo durante la formulación de sus políticas o estrategias, lo cual podría ser un indicador de que en la práctica se llevó a cabo un proceso de revisión previo.

Es destacable que los países con estrategias oficiales, ya sea en el contenido de las mismas y/o en sus referencias bibliográficas, mencionan haber revisado las ENIF/PNIFs de otros países de la región. Esto indica que dichos documentos formaron parte de la revisión de literatura realizada antes de iniciar el diseño y redacción de sus respectivas estrategias nacionales.

**xii. *Consultar e involucrar a los grupos de interés, buscando la manera de que sean parte de los compromisos (buy-in).***

La consulta con actores distintos a los involucrados en el desarrollo de la estrategia de inclusión financiera es esencial para asegurar que se consideren diferentes perspectivas, promover el compromiso y la apropiación, aumentar la legitimidad y aceptación, y fomentar la identificación de barreras y soluciones más efectivas. Es decir, consultas con el sector privado (representantes de entidades financieras y empresariales), académicos, organismos internacionales, especialistas en la materia y organismos que mantienen contacto directo con sectores de la población con menos acceso a los servicios financieros (p.ej., el ministerio de agricultura, instituto nacional de la mujer, etc.). En este sentido, seis de los países analizados mencionan en sus estrategias o políticas nacionales de inclusión financiera, ya sea de manera expresa o implícita, haber llevado a cabo consultas con diversos sectores para enriquecer el contenido de sus estrategias.

**Cuadro 8. Resumen de cumplimiento de los componentes de la etapa de formulación**

Elemento / País	Específicos	El Salvador	Guatemala	Belice	Honduras	República Dominicana	Haití	Panamá <sup>2/</sup>	Costa Rica <sup>3/</sup>	Nicaragua <sup>4/</sup>
Elaboración del diagnóstico y árbol de problemas.	Diagnóstico	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	Árbol	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Objetivos	Objetivo general	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
	Objetivos/área específicos	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
	Enfoque de género	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Desarrollar el marco estratégico	Visión	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
	Definición	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
	Fundamento Jurídico	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
	Lineas de acción	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
	Metas	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Plazos	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.	
Planeación de largo plazo para disminuir intentar blindar la PNIF del ciclo político.	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Institucionalizar la gobernanza	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Plan de Trabajo	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Mecanismos de supervisión	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Estrategia de comunicación	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Mapa de riesgos	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Estrategia de seguimiento y evaluación de implementación	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Estrategia de seguimiento y evaluación de la gobernanza	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Revisión del proyecto de PNIF	n.a.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Proceso consultivo	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.

<sup>1/</sup> Por lo que se refiere a las dos opciones de estructura organizacional propuesta en la ENIF para el seguimiento e implementación de la ENFI, la CNSB respondió en cuestionario enviado que no se había formalizado ninguna y que únicamente contrataron un Coordinador para la ejecución y seguimiento de la ENIF, el cual no cuenta con estructura de apoyo para la realización de sus funciones.

<sup>2/</sup> Se realiza comparativo con el Proyecto para la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, dado que no hay registro de una ENIF oficial.

<sup>3/</sup> Se realiza comparativo sobre los documentos de política pública para cierre de las brechas financieras de hombres y mujeres.

<sup>4/</sup> Si bien no cuenta con una ENIF, si tienen un diagnóstico y un Proyecto de Gobernanza e Inclusión Financiera.

n.a. = no aplica n.d.= no disponible.

## Conclusiones principales sobre la etapa de formulación:

1. **Todos los países cuentan con un diagnóstico** de la situación de exclusión financiera. **Sin embargo, ninguno de ellos presentó un árbol de problemas** que identifique y organice las causas y consecuencias de la exclusión financiera en el país.
2. Los países que cuentan con una PNIF/ENIF oficial, **establecen un objetivo general** en sus estrategias o políticas, **que se enfoca en incrementar el acceso y uso de productos y servicios financieros de manera asequible, transparente y mejorar su calidad, seguridad y eficiencia.**
3. **Ninguna de las estrategias tiene un enfoque de género.** Cinco países incorporan a las mujeres dentro de los grupos prioritarios, pero solo dos definen alguna acción de manera expresa y particular para abordar su inclusión.
4. En relación a los demás elementos del marco estratégico, **todos los países incorporan una definición de inclusión financiera**, sin embargo **muy pocos** redactaron **la visión de su estrategia. La justificación** de elaborar una PNIF/ENIF en su mayoría **se basa en los datos** presentados por el Banco Mundial a través de su encuesta Global Index, o en datos locales, **así como por** los acuerdos de asumir los **compromisos internacionales en materia de inclusión financiera**, como por ejemplo los que se desprenden de la Agenda 2030 y sus ODS.
5. **Todos los países cuentan con algún tipo de órgano colegiado** para dar seguimiento a las ENIFs/PNIFs.
6. **La mayoría de los países carecen de elementos de planificación a largo plazo** para asegurar la continuidad de las ENIFs/PNIFs frente a los cambios de gobierno.

### c. Implementación

#### i. Lanzamiento oficial de la PNIF

Seis de los nueve países (El Salvador, Guatemala, Belice, Honduras, Haití y República Dominicana) emitieron de manera oficial su PNF/ENIF. Adicionalmente, Costa Rica y Panamá hicieron un anuncio oficial de los documentos de política que han desarrollado hasta el momento en materia de inclusión financiera, en el primer caso sobre el Informe de Brechas y de los Lineamientos para el cierre de estas, y en el segundo de una Propuesta para la elaboración de la

ENIF. Como se mencionó anteriormente, Nicaragua se encuentra en el proceso de realización de su ENIF.

*ii. Designación oficial de los miembros de los Órganos Rectores, subcomités o grupos de trabajo, asignación de funciones específicas a la secretaría técnica y reglas de operación.*

Cinco de los nueve países (El Salvador, Guatemala, Belice, República Dominicana y Haití), señalan a través de sus PNIF/ENIF, mediante la emisión de algún instrumento normativo o mediante las respuestas a los cuestionarios enviados cuáles son las *entidades* miembros de sus órganos rectores. Particularmente, se establecen a las entidades integrantes de los consejos o comisiones a alto nivel que están encargados de darle seguimiento a la implementación de la política o estrategia. Costa Rica es el único país que no cuenta con un órgano colegiado, aunque como se señaló anteriormente, dentro de los Lineamientos que emitió se identifican algunas entidades rectoras del proceso de implementación. Por otro lado, la designación de los miembros de aquellos órganos de segundo orden, como grupos de apoyo o mesas de trabajo, sólo es señalada por algunos países como El Salvador y Belice.

Dentro de las PNIF/ENIFs, así como de los instrumentos normativos, cinco países cuentan con una secretaría técnica: El Salvador (donde se prevé que el Banco Central coordinará los esfuerzos al interior del CNIEF y sus grupos de apoyo), Guatemala, Belice, República Dominicana y Haití. No obstante, solo Belice establece cuáles son las funciones específicas de dicha secretaría técnica. Respecto de las reglas de operación, solo se detectó a un país (El Salvador) que emitió reglas para facilitar la operación de su órgano rector de alto nivel, así como sus demás grupos de trabajo mediante un convenio interinstitucional. A su vez, Belice incorpora dentro de su ENIF las funciones del Consejo Nacional de Inclusión Financiera, el número de sesiones que como mínimo debe tener al año, los miembros de dicho órgano colegiado, las funciones de su Secretaría Técnica, miembros de las mesas de trabajo específicas y la periodicidad de sus sesiones. Esta información podría considerarse como el establecimiento de reglas de operación que permitan una adecuada implementación de la PNIF/ENIF.

La designación de los miembros de los órganos rectores y el establecimiento de la Secretaría Técnica y sus funciones es relevante pues ayuda a identificar a las entidades entre las cuales recaerá en mayor medida la responsabilidad de la implementación de la PNIF/ENIF, así como de su seguimiento.

**Cuadro 9. Órgano Rector de alto nivel de la PNIF/ENIF**

País	Órgano Rector	Integrantes	Secretaría Técnica
El Salvador	Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera (CNIEF)	1. Banco Central de Reserva de El Salvador. 2. Superintendencia del Sistema Financiero. 3. Ministerio de Economía. 4. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. 5. Banco de Desarrollo de El Salvador. 6. Defensoría del Consumidor. 7. Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa. 8. Instituto de Garantía de Depósitos. 9. Banco de Fomento Agropecuario	Sí, aunque no con el título de Secretaría Técnica, se prevé que la coordinación del CNIEF, seguimiento de actas y acuerdos, así como las propuestas y el liderazgo recaiga en el Banco Central de la Reserva.
Belice	Consejo Nacional de Inclusión Financiera (NFIC por sus siglas en inglés)	1. Banco Central 2. Ministerio de Hacienda 3. Ministerio de Educación 4. Oficina del Primer Ministro 5. Ministerio de Desarrollo Económico	Sí, dicha función recae en el Banco Central. Se establecen sus funciones específicas en la ENIF. Entre sus principales funciones están: 1) Monitorear avances en la implementación de la ENIF 2) Recopilar información de manera continua de actores involucrados para reportarlo al Consejo. 3) Coordinar la participación de diferentes actores. 4) Preparar reportes anuales de la implementación de la ENIF. 5) Preparar y publicar al público en general reportes anuales sobre la implementación de la estrategia.
Guatemala	Comisión de Inclusión Financiera (COMIF)	1. Presidente de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala 2. Ministro de Economía 3. Superintendente de Bancos	Sí, recae en el Banco de Guatemala
Honduras	Propuesta 1. Creación de una estructura adscrita a una Secretaría de Estado (Subsecretaría de Inclusión Financiera) y la de un Órgano Rector.  Propuesta 2. Constitución de un Comisionado Presidencial de Inclusión Financiera y el de un Órgano Ejecutor.	<i>Integrantes propuesta 1</i> 1. Ministro de la Secretaría (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social u otra Secretaría) 2. Vice - Ministro de la Nueva Subsecretaría 3. Unidad Nacional de Inclusión Financiera (personal específico y especializado)  <i>Integrantes propuesta 2</i> No disponible	No
República Dominicana	Comisión Nacional de Inclusión Financiera (CIF)	1. Banco Central 2. Ministerio de Hacienda 3. Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes 4. Superintendencia de Bancos 5. Superintendencia del Mercado de Valores 6. Superintendencia de Pensiones 7. Superintendencia de Seguros	Sí, recae en la Unidad de Inclusión Financiera, la cual, se encuentra dentro del Banco Central.
Haití	Comisión Presidencial para la Estrategia de Inclusión Financiera	Todas las entidades públicas involucradas en inclusión financiera.	Sí, aunque no se establece en qué entidad recae la Secretaría Técnica.
Panamá	Consejo de Inclusión Financiera a dos niveles:  Nivel Coordinador: tendría como función formular las estrategias, planes y programas para promover la inclusión financiera.  Nivel Consultivo: su función es de asesoría y revisión de las estrategias, planes y programas formulados por el consejo coordinador.	<i>Nivel coordinador:</i> 1. Ministerio de Economía y Finanzas 2. Superintendencia de Bancos de Panamá 3. Banco Nacional de Panamá 4. Caja de Ahorros 5. Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) 6. Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) 7. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)  <i>Nivel consultivo:</i> 1. Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) 2. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) 3. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) 4. Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG)	No
Costa Rica	n.a.	n.a.	n.a.
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.

n.a. = no aplica n.d.= no disponible

### iii. *Instalación, aprobación y toma de acuerdos de los órganos rectores y grupos de trabajo*

La instalación, aprobación y toma de acuerdos de los órganos rectores y grupos de trabajo se puede estimar a través de la periodicidad con la que sesionaron los órganos rectores de los países para implementar sus PNIF/ENIFS. Lo anterior, a falta de una estrategia de comunicación robusta que, como se mencionó en el apartado de formulación, otorgue visibilidad hacia la población en general acerca de las actividades y el trabajo realizado de los órganos de gobierno mediante la publicación de informes sobre sus sesiones. Se considera relevante que los países lleven a cabo sesiones periódicas de sus órganos rectores, así como grupos de trabajo pues lo anterior es indicativo de un compromiso continuo, así como de la implementación misma de la PNIF.

La periodicidad de estas sesiones es muy diversa entre los países analizados. El Salvador reportó sesiones consecutivas tanto de sus órganos rectores de alto nivel, hasta completar cuatro sesiones por año, como de sus grupos de apoyo, los cuales, sesionaron hasta 6 veces por año, mientras que Belice, por ejemplo, señaló que sus mesas de trabajo sesionaron cada cuatro meses. En los países

restantes, algunos mencionan en sus Estrategias la periodicidad con la que deberá sesionar su órgano rector (Honduras: reuniones mensuales de los grupos de segundo nivel y 4 veces al año del primer nivel; República Dominicana: mínimo 3 veces al año el CIF), sin embargo, no se encontró información con respecto a si estas se han llevado a cabo o no.

**iv. *Puesta en marcha del Plan de Trabajo.***

Como se señaló en el apartado de formulación, algunos países emitieron desde el anuncio de su PNIF planes de trabajo o acción con elementos diversos para ejecutar dicha estrategia; algunos traían horizontes de tiempo pero no responsables o viceversa. No obstante, posterior a ello, no se encontró en información pública la emisión adicional de documentos consistentes en las actividades a realizar para implementar de manera anual o con periodos de implementación menores al horizonte de tiempo de las PNIF/ENIF con responsables principales y secundarios. Solo tres países, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, a partir de la información obtenida en los cuestionarios enviados, señalaron haber emitido planes de trabajo adicionales con diferentes periodicidades (anuales, semestrales).

**v. *Desarrollo de la infraestructura***

Todos los países cuentan con información para dar seguimiento a sus indicadores, ya sea por medio de sus Encuestas Nacionales de Inclusión Financiera o por el conjunto de información que recaban de los diferentes actores y otras Encuestas Nacionales que ya existían. De los nueve países analizados, a través de los cuestionarios realizados a los países o de la información pública disponible, se detectó a un país (El Salvador) que decidió continuar con el desarrollo de más fuentes de datos para conocer con mayor profundidad el estado de la inclusión financiera en su país, así como para dar un seguimiento más puntual a la implementación de su PNIF.

Para la segunda edición del informe de brechas, Costa Rica incorporó datos de la encuesta de demanda realizada por la SUGEF por primera vez en el país a marzo de 2020.

**vi. *Búsqueda de financiamiento y/o asistencia técnica***

Existen dos modelos de financiamiento para llevar a cabo la implementación de la PNIF/ENIF. El primero de ellos consiste en que el órgano rector cuente con el financiamiento necesario para llevar a cabo las actividades de la PNIF/ENIF. En el segundo, cada uno de los actores involucrados en la ejecución de la PNIF/ENIF asegura el presupuesto necesario para las actividades de implementación. De acuerdo, con información recabada a través de los propios documentos publicados sobre estas políticas o estrategias, así como con información obtenida en los cuestionarios enviados, el financiamiento de las estrategias nacionales en la mayoría de los casos se está llevando a cabo vía el presupuesto de cada uno de los actores involucrados. Por el contrario, Belice, señaló que su órgano rector es el que se asegura de obtener el financiamiento necesario para la ejecución de grandes iniciativas de la ENIF.

Respecto a la búsqueda de financiamiento y/o asistencia técnica de organismos internacionales en proyectos de impulso a la inclusión financiera durante el periodo de implementación, Costa Rica señaló haber recibido asistencia técnica y financiamiento del CAF para el desarrollo de actividades alineadas a sus Lineamientos. CAF también otorgó asistencia a Panamá, Honduras mencionó haber recibido fondeo del sector privado para iniciativas en inclusión financiera y República Dominicana recibió asistencia técnica del BID para elaborar su encuesta nacional de inclusión financiera.

Finalmente, cabe mencionar que Nicaragua recibió asistencia técnica de una empresa de consultoría española, contratada por la Comisión Nacional de Microfinanzas, para desarrollar la encuesta de inclusión financiera (esta obtuvo un financiamiento y sus resultados se publicaron en diciembre de 2017); realizar un diagnóstico de la situación de inclusión financiera, oportunidades y desafíos; y

llevar a cabo talleres con diferentes ministerios y entidades del sector público para concientizarlos de la situación prevaleciente en el país en materia de inclusión financiera.<sup>5</sup>

**vii. Supervisión e impulso de la dispersión para programas sociales vía depósitos.**

Únicamente cuatro países mencionan los programas sociales en su PNIF/ENIF, por lo que se entiende que los consideran medidas para favorecer la inclusión financiera.

**Cuadro 10. Resumen cumplimiento de los componentes de la etapa de implementación**

Elemento / País	El Salvador	Guatemala	Belice	Honduras <sup>3</sup>	República Dominicana	Haití	Panamá <sup>1</sup> /Costa Rica <sup>2</sup>	Nicaragua
Lanzamiento oficial de la PNIF	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Designación oficial de los miembros de los Órganos Rectores	●	●	●	●	●	●	n.d.	n.a.
Establecimiento de secretaría técnica	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Asignación de funciones específicas de la secretaría técnica	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
Reglas de operación de los órganos rectores y Grupos de Trabajo de la PNIF	●	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Instalación, aprobación y toma de acuerdos de los órganos rectores y grupos de trabajo	●	n.d.	●	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Puesta en marcha del Plan de Trabajo	●	●	n.d.	n.d.	●	n.d.	n.d.	n.a.
Desarrollo de la infraestructura de datos	●	●	●	●	●	●	n.d.	n.a. <sup>4</sup>
Búsqueda de financiamiento y/o asistencia técnica	●	●	●	●	●	●	●	●
Supervisión e impulso de la dispersión para programas sociales vía depósitos.	●	●	n.d.	n.d.	●	●	●	n.a.

<sup>1</sup> Se realiza comparativo con el Proyecto para la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, dado que no hay registro de una ENIF oficial.

<sup>2</sup> Se realiza comparativo sobre los documentos de política pública para cierre de las brechas financieras de hombres y mujeres.

<sup>3</sup> Se contrató un Coordinador para la implementación de la ENIF que no cuenta una estructura para la realización de sus funciones.

<sup>4</sup> En el caso de Nicaragua, si bien el país buscará llevar a cabo una nueva encuesta en inclusión financiera, esto tiene como objetivo diseñar la estrategia de inclusión financiera que busca emitir el país, no robustecer la infraestructura de datos con la que ya cuenta.  
n.a. = no aplica n.d.= no disponible.

**Conclusiones principales sobre la etapa de implementación:**

- 1) **Seis de nueve países cuentan con una PNIF/ENIF** (El Salvador, Guatemala, Belice, Honduras, Haití y República Dominicana) y las mismas fueron **anunciadas de manera oficial**. Costa Rica y Panamá han anunciado documentos de política relacionados con la inclusión financiera, mientras que Nicaragua está en proceso de elaborar su ENIF.
- 2) **Cinco países cuentan con órganos rectores en funciones** y con una secretaría técnica para llevar de manera puntual la implementación y el seguimiento. Sin embargo, la periodicidad de las sesiones varía entre los países, y se considera relevante para la implementación de la PNIF/ENIF.
- 3) **Pocos países presentan su plan de trabajo o acciones para la implementación** de la PNIF/ENIF.
- 4) **Todos los países cuentan con información para dar seguimiento a sus indicadores** de inclusión financiera, y algunos países ya contaban o han desarrollado fuentes adicionales de datos como son las Encuestas Nacionales de Inclusión Financiera.
- 5) **En cuanto al financiamiento** para la implementación de las estrategias nacionales, **básicamente se lleva a cabo a través del presupuesto de los actores involucrados**, y algunos países recibieron asistencia técnica y/o financiamiento de organismos internacionales o sector privado para la elaboración de sus encuestas nacionales, diagnóstico y/o diseño de las estrategias o políticas.

<sup>5</sup> Información proporcionada en la entrevista realizada al representante designado por el Banco Central de Nicaragua.

### **Cuadro 11. Efectos de la pandemia en la implementación de las PNIF/ENIFs**

En el cuestionario enviado a los países, se incluyó una pregunta respecto a cómo afectó la pandemia del virus Covid-19 la implementación de la estrategia o política en cuestión. Se consideró importante incluir esta pregunta debido a que la pandemia probablemente tuvo efectos positivos o negativos en implementación de estas estrategias o políticas, así como en los resultados en inclusión financiera. Al respecto, los países de los cuales se obtuvo información señalaron lo siguiente:<sup>6</sup>

#### **El Salvador (ENIF 2020 - 2024)**

- 1) **Necesidad de adaptación y flexibilidad:** La pandemia demostró la importancia de la adaptación y la flexibilidad en la implementación de la política. El regulador, supervisor y las instituciones financieras, tuvieron que ajustar rápidamente sus estrategias y modelos operativos para hacer frente a las cambiantes condiciones y necesidades de los usuarios. Esto incluyó la implementación de medidas excepcionales, como la moratoria de pagos y la flexibilización de requisitos para acceder a ciertos servicios financieros.
- 2) **Aceleración del uso de servicios financieros digitales e importancia de la protección de los usuarios de servicios financieros en el entorno digital:** La necesidad de distanciamiento social y las restricciones impuestas durante la pandemia llevaron a una mayor dependencia de la tecnología para acceder a los servicios financieros. Esto aceleró el uso de canales financieros digitales, donde hubo una mayor adopción de servicios en línea, como la banca móvil y las aplicaciones digitales. Para ello, se enfatizó la importancia de garantizar la seguridad y protección de los usuarios en el entorno digital.
- 3) **Aumento de la necesidad de servicios financieros inclusivos:** La crisis económica generada por la pandemia afectó desproporcionadamente a los segmentos más vulnerables de la sociedad. Ésto resaltó la importancia de contar con servicios financieros inclusivos que pudieran ayudar a mitigar los impactos económicos y apoyar la recuperación.

#### **Guatemala (ENIF 2019 - 2023)**

- 1) **Obstáculo para la adhesión de sectores estratégicos:** La pandemia fue un obstáculo para poder llevar a cabo el proceso de adhesión de los actores estratégicos del resto del sector público y, principalmente, del sector privado.
- 2) **Retraso en el proceso de implementación:** La pandemia retrasó el proceso de implementación de la ENIF y el involucramiento del nuevo gobierno que tomó posesión en enero de 2020.
- 3) **Desarrollo y conocimiento de servicios financieros digitales:** la pandemia incidió en el desarrollo acelerado de servicios financieros digitales.

#### **Belice (ENIF 2019 - 2022)**

- 1) **Restricción de recursos financieros y humanos:** Derivado de las limitaciones de recursos como consecuencia del Covid-19, responsables de algunas acciones de la estrategia mencionaron que no pudieron completar dichas acciones. Muchas agencias públicas tienen equipos limitados con una carga importante de responsabilidades lo que les impidió enfocarse al 100% en sus acciones derivadas de la ENIF.
- 2) **Educación financiera interrumpida:** Capacitaciones en persona y en línea en educación financiera fueron interrumpidas derivado de la pandemia.
- 3) **Afectaciones a grupos vulnerables:** Impacto negativo en grupos vulnerables ya que estos grupos no pudieron acceder a servicios financieros como acceso a crédito por desempleo o cierre de negocios.
- 4) **Servicios financieros digitales:** La pandemia aceleró el desarrollo y la adopción de servicios financieros móviles/digitales.
- 5) **Menor participación de actores involucrados:** Las reuniones en persona se cambiaron a sesiones virtuales, y en este proceso se observó menor participación de los miembros de los grupos de trabajo.

#### **Nicaragua**

- 1) **Cambios en prioridades nacionales:** cambios en las prioridades nacionales derivadas de la crisis financiera que tuvo el país en 2018 y, posteriormente, por los efectos de la pandemia del COVID-19, en donde el tema de la estabilidad financiera tomó mayor relevancia.

<sup>6</sup> A los países a los que se les envió esta pregunta fue a El Salvador, Guatemala, Belice, Costa Rica, Honduras y Haití, mientras que a República Dominicana y Panamá no se les preguntó. En el caso de República Dominicana debido a que el lanzamiento de su ENIF se llevó a cabo en 2022 y a Panamá porque no cuenta con una ENIF. Nicaragua, si bien no cuenta con ENIF, durante la entrevista hizo una mención sobre el tema.

#### **d. Monitoreo y Evaluación**

##### ***i. Puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento de avances, siguientes pasos y ajustes del plan de trabajo, y comunicación.***

Con el fin de verificar si los países han iniciado los procesos de implementación del sistema de monitoreo, así como el seguimiento de los avances del plan de trabajo, sus ajustes y los pasos posteriores, así como la comunicación correspondiente entre los actores participantes y el público en general, se realizaron revisiones exhaustivas de fuentes públicas. Se buscó información sobre la emisión de informes por parte de los países y se revisaron las respuestas proporcionadas en las entrevistas o cuestionarios enviados a los nueve países. No obstante, no se contó con información suficiente para evaluar si cumplen con estos procesos. Por lo tanto, se mencionarán únicamente algunos casos a modo de ejemplo en los cuales se tuvo acceso a la información necesaria. Al respecto, el Salvador realizó, de acuerdo a las respuestas al cuestionario, el seguimiento en cuestión mediante juntas semestrales de su órgano rector de más alto nivel, a través de las cuales se evalúan avances de las acciones establecidas en el plan de trabajo y se comunican ante los miembros de dicho órgano colegiado los mismos. Lo anterior es indicativo de algún esquema de monitoreo llevado a cabo por el país.

Por su parte, Belice señaló que durante la implementación de su PNIF se sostuvieron reuniones cada cuatro meses para conocer avances, reuniones con responsables de acciones para proveer apoyo, así como la realización de reportes anuales para conocer el estado de implementación de la PNIF.

En República Dominicana, a pesar de haber lanzado recientemente la ENIF, cuentan con un plan de acción del primer año, desarrollado por la Unidad de Inclusión Financiera, en el que se definieron acciones puntuales para cada una de las iniciativas y han elaborado "*Informes de Progreso*" en diferentes momentos para identificar el estado de avance de las iniciativas (p.ej., pendientes, terminada, en curso). Esta información fue compartida por el país a través de las respuestas al cuestionario enviado.

##### ***ii. Seguimiento del mapa de riesgos***

Los cuatro países que incorporaron un mapeo de riesgos en su PNIF/ENIF, otorgaron un seguimiento a los mismos durante el periodo de implementación de su política o estrategia. En respuesta a los cuestionarios enviados, dos de ellos indicaron que no se han materializado ninguno de los riesgos identificados en sus Estrategias, sin embargo, uno reconoció que se enfrentaron al riesgo de falta de recursos, tanto financieros como humanos, derivado principalmente de la crisis generada por la pandemia de COVID-19.

##### ***iii. Cálculo de los indicadores de resultados y comparación con las metas definidas, elaboración y entrega del Informe de avance y resultados.***

Aunque la mayoría de los países disponen de indicadores de seguimiento, tal como se mencionó anteriormente, solo un país (Belice) ha establecido indicadores de evaluación junto con metas alineadas a esos indicadores. Esta Estrategia ya culminó su periodo de implementación y cumplió con la emisión y divulgación del Informe correspondiente, el cual incorporó grado de avance de las acciones, así como aquellas que quedaron pendientes, los responsables en ambos casos y qué porcentaje de avance alcanzaron. Calcular dichos indicadores y compararlos con las metas establecidas adquiere particular relevancia cuando se ha terminado el horizonte de implementación de una PNIF/ENIF.

Para el resto de los países, cuya PNIF/ENIF ya culminó, no se encontró algún reporte sobre los resultados alcanzados, ni por el lado de indicadores de evaluación, como tampoco por los de seguimiento.

**Cuadro 12. Resumen cumplimiento de los componentes de la etapa de monitoreo y evaluación**

Elemento / País	Específicos	El Salvador	Guatemala	Belice	Honduras	República Dominicana	Haití	Panamá <sup>2/</sup>	Costa Rica <sup>2/</sup>	Nicaragua <sup>2/</sup>
Seguimiento de avances del Plan de Trabajo	n.a.	●	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	n.a.	●	n.a.
Seguimiento del mapa de riesgos	n.a.	●	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.
Comunicación de avances, siguientes pasos y, en su caso, de ajustes a los planes de trabajo	n.a.	●	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	n.a.	●	n.a.
Cálculo los indicadores y comparación con las metas definidas	Indicadores de resultados	●	n.d.	●	n.d.	n.a. <sup>1/</sup>	n.d.	n.a.	●	n.a.
	Metas	n.d.	n.d.	●	n.d.	n.a. <sup>1/</sup>	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.
	Plazos	n.d.	n.d.	●	n.d.	n.a. <sup>1/</sup>	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.
Evaluación del cumplimiento de compromisos por cada nivel de la gobernanza	n.a.	●	n.d.	●	n.d.	n.a. <sup>1/</sup>	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.
Elaboración del Informe de avance y resultados	n.a.	●	n.d.	●	n.d.	n.a. <sup>1/</sup>	n.d.	n.a.	●	n.a.
Entrega/publicación del Informe de avance y resultados	n.a.	●	n.d.	●	n.d.	n.a. <sup>1/</sup>	n.d.	n.a.	●	n.a.

<sup>1/</sup> República Dominicana inició la ejecución de su ENIF en 2022 por lo que es muy pronto para realizar las evaluaciones. Sin embargo, han elaborado "Informes de Progreso" en diferentes momentos para identificar el estado de avance de las iniciativas (pendientes, terminada, en curso), conforme lo mencionan en respuesta al cuestionario enviado.

<sup>2/</sup> Estos países se encuentran en el proceso desarrollo de su primer ENIF/PNIF.

n.a. = No aplica n.d. = No disponible.

### Conclusiones principales sobre la etapa de monitoreo y evaluación:

- 1) La mayoría de los países **no cuentan con suficiente información pública para afirmar si han cumplido con los procesos de implementación del sistema de monitoreo**, como tampoco del seguimiento de avances o ajustes del plan de trabajo si es que contaban con este, o si lo desarrollaron con posterioridad al lanzamiento de su PNIF/ENIF.
- 2) Los **cuatro** países que **incorporaron un mapeo de seguimiento de riesgos** en sus Estrategias realizaron un seguimiento durante la implementación. Dos de ellos informaron que no se materializaron los riesgos identificados, pero uno reconoció el riesgo de falta de recursos debido a la crisis generada por la pandemia.
- 3) Por último, **con respecto al cálculo de indicadores de resultados, comparación con las metas definidas y elaboración de informes de avance y evaluación, solo Belice estableció indicadores de evaluación y metas alineadas, y completó su periodo de implementación emitiendo un informe** que incluye el grado de avance de las acciones, los pendientes, los responsables. **Para los demás países cuya PNIF/ENIF ha finalizado, no se encontraron reportes** de resultados, ni de indicadores de evaluación ni de monitoreo.
- 4) Finalmente, **es importante aclarar que, con la revisión realizada** en el presente trabajo, **no se puede afirmar que los países analizados no hayan desarrollado**, con posterioridad al lanzamiento de su ENIF/PNIF, **un sistema de monitoreo y evaluación sólido. Sin embargo**, esto no se observa en los documentos en donde presentan sus PNIF/ENIFs y tampoco en la información pública, por lo que **las estrategias de comunicación deben robustecerse**, especialmente hacia el público en general.

### 6. Medidas de política pública identificadas como palancas para acelerar la inclusión financiera

En el cuestionario enviado a los nueve países se incluyó una pregunta relacionada con las actividades, estrategias o políticas implementadas que han tenido mejores resultados en términos de inclusión financiera en general, así como aquellas que han funcionado mejor para atender a los sectores prioritarios. Cabe mencionar que, a República Dominicana y Nicaragua no se les incluyó esta pregunta. Lo anterior debido a que, en el primer caso, su ENIF ha sido implementada recientemente y el período de evaluación es demasiado corto para obtener resultados significativos. En el segundo caso, dado que Nicaragua no cuenta con una ENIF, se solicitó información sobre la situación actual en cuanto a la elaboración de su Estrategia y su estado de avance.

Con respecto a los países que sí incluían la pregunta, solo El Salvador, Guatemala y Belice la respondieron de manera escrita y Costa Rica durante la entrevista virtual sostenida, por lo que a continuación se presentan algunas de las acciones que mencionaron estos cuatro países. Es importante destacar que de la información proporcionada solo se retoman aquellas medidas que representen acciones concretas o específicas del país en cuestión, y que pudieran considerarse como buenas prácticas en la experiencia de los diferentes países, con el potencial de impulsar la inclusión financiera.

### El Salvador

- 1) Lanzamiento y Uso del Transfer 365. De acuerdo con información proporcionada por el propio país, este servicio es un sistema de pagos minorista de Banco Central de la Reserva que permite a los usuarios hacer transferencias a diferentes bancos, pagos de créditos, de tarjetas de crédito, entre otros a cualquier hora, los 365 días del año. De acuerdo con información del Banco Central de la Reserva el servicio de Transfer 365 utiliza la plataforma del sistema de pagos del Banco y permite transferencias entre todos los bancos, así como otro tipo de entidades financieras como sociedades de ahorro y crédito. Se ofrece a través de las plataformas de la banca en línea de cada institución financiera.
- 2) Líneas de crédito enfocadas a diferentes segmentos e implementadas por los bancos públicos.

### Guatemala

- 1) Aspectos de carácter regulatorio en diversas áreas:
  - Flexibilización en el otorgamiento de créditos a las MIPYMES,
  - Agilización en la prestación de servicios financieros digitales,
  - Fortalecimiento de la regulación de apoyo para la diversificación de garantías crediticias,
  - Apoyo al uso y difusión del uso de la firma electrónica,
- 2) Impulso de los canales y medios de pago digitales.
- 3) Alianzas estratégicas realizadas por el Ministerio de Economía, por medio de cartas de entendimiento con entidades financieras privadas. El Ministerio de Economía ha firmado cartas de entendimiento con instituciones financieras con el propósito de facilitar el acceso a servicios financieros entre segmentos de la población, específicamente, emprendedores. Entre los servicios contemplados en las cartas de entendimiento están el envío y recepción de fondos, pagos de servicios, apertura de cuentas, recepción de remesas, compra de tiempo de aire y paquetes, préstamos, así como información sobre requisitos sobre acceso al financiamiento y programas especiales de financiamiento<sup>7</sup>

### Belice

- 1) Emisión de regulación respecto de la firma digital.
- 2) Expansión del alcance y funcionalidad de las operaciones de banca móvil por parte de entidades financieras.
- 3) Desarrollo de servicios financieros enfocados hacia sectores específicos de la población (micro, pequeñas y medianas empresas, agronegocios, mujeres y jóvenes) por parte de entidades financieras, así como del banco de desarrollo de Belice (Development Finance Corporation -DFC).
- 4) Mayor capacitación en materia financiera dirigida a emprendedores, agronegocios, mujeres, comunidades rurales y mipymes por parte del Servicio de Comercio y Desarrollo de Inversión (The Belize Trade and Investment Development Service -BELTRAIDE-).
- 5) Mayor capacitación en materia financiera para los docentes de los niveles educativos de primaria, secundaria y media superior por parte del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

---

<sup>7</sup> Con información de fuentes públicas, se ha encontrado que el Ministerio de Economía ha firmado cartas con al menos tres instituciones privadas.

- 6) Programas de educación financiera desarrollados e implementados por entidades financieras y el banco central.
- 7) Emisión de la regulación en materia del seguro de depósito por parte del banco central.

### Costa Rica

- 1) Sensibilización y capacitación al personal de entidades financieras públicas y privadas sobre los impactos que tienen las normas y sesgos de género en el comportamiento y actitudes de las mujeres y las múltiples barreras que enfrentan para acceder a los servicios financieros en bancos u otras instituciones.

### República Dominicana

- 1) Corresponsales bancarios. Importante promoción de los corresponsales bancarios (llamados subagentes) en todo el país.
- 2) Bancos digitales. Existe uno y existe interés de otros bancos puramente digitales por entrar el mercado.

## **7. Conclusiones**

---

En primera instancia, es importante señalar que todos los países identifican la inclusión financiera como un tema de importancia creciente, dado que favorece el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el aumento de la equidad y ayuda a cerrar las brechas de género. De los nueve países considerados en el presente trabajo, únicamente seis cuentan con una política o estrategia nacional de inclusión financiera.

En cuanto al diseño y ejecución de estas estrategias, de la revisión realizada a cada una de las etapas descritas en las PNIF/ENIFs disponibles, así como a los otros documentos públicos con que cuentan dos de los países que aún no tienen con una estrategia nacional, pero que son un avance en materia de inclusión financiera, se puede concluir lo siguiente:

- Por lo que corresponde a la etapa de pre-formulación, se puede generalizar que las PNIF/ENIFs son definidas como una prioridad nacional en la región de CAHPARD. Lo anterior se observa, ya sea por el involucramiento directo del titular de poder ejecutivo en su anuncio o la alineación que hacen de las mismas a planes o políticas nacionales de crecimiento, desarrollo e inclusión. En términos de datos, la encuesta de Global Findex del Banco Mundial es ampliamente utilizada, y varios de los países cuentan con encuestas nacionales en inclusión financiera, lo cual es un avance muy importante debido a la inversión de recursos necesaria para su logro. Cabe resaltar que existe una oportunidad significativa en la región para abordar la inclusión financiera de las mujeres, ya que pocos países las priorizan en sus políticas y aún no se ha revisado suficientemente la literatura especializada que explique la exclusión financiera en materia de género.
- Con respecto a la etapa de formulación, todos los países cuentan con un diagnóstico de la exclusión financiera y establecen objetivos generales para mejorar el acceso y uso de servicios financieros. No obstante, existen áreas de oportunidad en las estrategias o políticas de inclusión financiera. Aunque todos los países incorporan una definición de inclusión financiera, pocos redactan una visión clara de su estrategia. Ninguno de los países presenta un árbol de problemas que identifique y organice las causas y consecuencias de la exclusión financiera. La justificación para desarrollar estas estrategias se basa principalmente en datos proporcionados por el Banco Mundial y en compromisos internacionales de inclusión financiera y no bajo un fundamento jurídico del país. Sin embargo, todos los países cuentan con algún tipo de órgano colegiado, creado con el sustento legal necesario para legitimarlo, a fin de dar seguimiento a las estrategias de inclusión financiera. Es importante destacar

también que solo un país se comprometió a establecer metas cuantitativas y específicas alineadas a indicadores de resultados en inclusión financiera. Por otro lado, la mayoría de los países no cuentan con una planificación a largo plazo para garantizar la continuidad de estas estrategias más allá de los cambios de gobierno. Con respecto a la inclusión financiera de las mujeres, las estrategias carecen de un enfoque de género, aunque algunos países mencionan a las mujeres como parte de los grupos prioritarios, son pocos los que definen acciones específicas para abordar su inclusión financiera.

- Los hallazgos relacionados con la etapa de implementación revelan que seis de los nueve países de la región cuentan con una PNIF/ENIF y anunciaron de manera oficial las mismas. Costa Rica y Panamá han desarrollado documentos de política relacionados con la inclusión financiera, mientras que Nicaragua se encuentra en proceso de elaborar una nueva encuesta nacional de inclusión financiera para retomar el trabajo de diseño de su ENIF. Se observa también que de los seis países con PNIF/ENIF, solo cinco cuentan con órganos rectores en funciones y una secretaría técnica u órgano ejecutor para la implementación y seguimiento de sus estrategias o políticas, aunque la frecuencia de las sesiones varía entre ellos. Pocos países incluyen información acerca de la planificación y acciones para la implementación de las PNIF/ENIFs. Sin embargo, todos los países cuentan con herramientas de información para dar seguimiento a los indicadores de inclusión financiera, y algunos han desarrollado fuentes adicionales de datos, como las Encuestas Nacionales de Inclusión Financiera. En términos de financiamiento, la mayoría de los recursos provienen del presupuesto de los actores involucrados, aunque algunos países mencionaron haber recibido asistencia técnica o financiamiento de organismos internacionales o consultorías especializadas para la elaboración de encuestas, diagnósticos y diseño de las estrategias.
- Por lo que se refiere a la última etapa, el monitoreo y evaluación de las estrategias o políticas, se encontró que la mayoría de los países carecen de información pública suficiente para determinar si han cumplido con los procesos de implementación del sistema de monitoreo, seguimiento de avances y ajustes en el plan de trabajo.

Por su parte, algunos países identificaron resultados positivos de las acciones implementadas para favorecer la inclusión financiera, entre los que destacan: mejora en la infraestructura de pagos, apoyo regulatorio para dar flexibilidad en el otorgamiento de crédito a las MIPYMES, promoción de la firma electrónica, fortalecimiento de alianzas y capacitación, y acciones que aborden los sesgos y las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a servicios financieros, así como de sensibilización y capacitación del personal que ofrece los productos y servicios financieros.

Aumentar la inclusión financiera requiere del compromiso de los gobiernos, de todos los actores que participan y de la población en general para implementar y asumir como propias, acciones dirigidas a mejorar la calidad de los productos y servicios ofrecidos, la infraestructura suficiente y de bajo costo para acceso a tecnologías móviles, incluido el internet, la equidad de género y la educación económico-financiera.

Por ello, las estrategias y políticas nacionales de inclusión financiera juegan un papel fundamental en el avance en esta materia, aun cuando todavía sea difícil cuantificar el impacto. Estas estrategias o políticas facilitan la coordinación y el consenso entre las instituciones del sector público y privado, lo que las convierte en un primer paso para lograr este objetivo. A medida que se realicen ejercicios de revisión de las estrategias actuales, se identifiquen áreas de oportunidad y se generen nuevas versiones que incorporen acciones para abordarlas, los resultados serán cada vez más evidentes y se reducirán las brechas de exclusión e inequidad.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AFI</b>	Alianza para la Inclusión Financiera (siglas en inglés)
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento - Banco de Desarrollo de América Latina
<b>CAHPARD</b>	Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana
<b>CEF</b>	Consejo de Educación Financiera
<b>CGAP</b>	Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (siglas en inglés)
<b>CIIGEF</b>	Comité Interinstitucional para la Igualdad de Género en las Entidades Financieras
<b>EDB</b>	Evaluación de Desempeño de Instituciones de Banca Múltiple
<b>ENEF</b>	Estrategia Nacional de Educación Financiera
<b>ENIF</b>	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
<b>GPII</b>	Asociación Global para la Inclusión Financiera del G20
<b>GSIF</b>	Grupo de Seguimiento de Inclusión Financiera
<b>GSDI</b>	Grupo de Seguimiento, Desarrollo e Investigación
<b>INFE</b>	Red Internacional de Educación Financiera (siglas en inglés)
<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de las Mujeres
<b>MIPYME</b>	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<b>PNIF</b>	Política Nacional de Inclusión Financiera
<b>SBD</b>	Sistema de Banca para el Desarrollo
<b>SUGEF</b>	Superintendencia General de Entidades Financieras
<b>OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (siglas en inglés)
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sustentable
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>WB</b>	Banco Mundial (siglas en inglés)

## REFERENCIAS

- OECD/INFE(2022). Toolkit for measuring financial literacy and financial inclusion.  
[www.oecd.org/financial/education/2022-INFE-Toolkit-Measuring-Finlit-Financial-Inclusion.pdf](http://www.oecd.org/financial/education/2022-INFE-Toolkit-Measuring-Finlit-Financial-Inclusion.pdf)
- AFI (2022). National Financial Inclusion Strategies: Current State of Practice.  
<https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2022/05/NFIS-Current-State-of-Practice-isbn.pdf>
- Di Giannatale, S. and López-Marmolejo, A. (2022). Small Business Borrowing: Determinants and Consequences. *Review of Development Finance*, 12 (2), 46-55.
- M. J. Roa (2021). “Normas sociales: la barrera invisible para la inclusión financiera de la mujer”, Documentos de Proyectos LC/TS.2021/184; LC/MEX/TS.2021/21), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47539/1/S2100890\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47539/1/S2100890_es.pdf)
- Muralidharan, Karthik, Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar. 2016. "Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India." *American Economic Review*, 106 (10): 2895-2929.  
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20141346>
- ONU Mujeres (2021). Finanzas para Todas. Experiencias e iniciativas innovadoras para la inclusión financiera de las mujeres y una recuperación con lentes de género en América Latina.  
[https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/12/FinanzasParaTodas\\_02-12-21\\_Signed.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/12/FinanzasParaTodas_02-12-21_Signed.pdf)
- G20 – GPFI (2020). HPLG on Digital Financial Inclusion for Youth, Women and SMEs  
[https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/saudiG20\\_youth\\_women\\_SME.pdf](https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/saudiG20_youth_women_SME.pdf)
- CONAIF-CEF (2020). Política Nacional de Inclusión Financiera. México.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643214/PNIF\\_\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643214/PNIF__2020.pdf)
- OCDE/CAF (2020). Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación.  
<https://www.oecd.org/finance/financial-education/Estrategias-nacionales-de-inclusion-y-educacion-financiera-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- WB (2014). Global Financial Development Report. Financial Inclusion.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/225251468330270218/pdf/Global-financial-development-report-2014-financial-inclusion.pdf>
- WB (2018). Developing and Operationalizing a National Financial Inclusion Strategy: Toolkit.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/fr/201761530163552405/pdf/Developing-and-operationalizing-a-national-financial-inclusion-strategy-toolkit.pdf>
- AFI (2018). National Financial Inclusion Strategies: A toolkit.  
<https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2016-08/Guideline%20Note-20%20FIS-Toolkit.pdf>
- Trivelli, C., Vilanueva, C., Marincioni, M., Pels, J., Caro, F., Robino, C., Walbey, H., Martinez, L., Magnewlli, M. (2018). Financial Inclusion for Women: a Way Forward. CARI and CIPPEC.  
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/09/Financial-Inclusion-for-Women-Final.pdf>
- WEF-The EDISON Alliance (2021). Shared Principles for an Inclusive Financial System.  
[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Shared\\_Principles\\_for\\_an\\_Inclusive\\_Financial\\_System\\_2021.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Shared_Principles_for_an_Inclusive_Financial_System_2021.pdf)
- CEEY (2018). Políticas públicas para la inclusión financiera de las mujeres.  
<https://ceey.org.mx/politicas-publicas-para-la-inclusion-financiera-de-las-mujeres/>

Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para Guatemala 2019-2023  
[sib.gob.gt](https://www.sib.gob.gt) - Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, Guatemala 2019-2023

Belize's National Financial Inclusion Strategy 2019-2022  
[https://www.centralbank.org.bz/docs/default-source/4.8-national-financial-inclusion-strategy-\(nfis\)/belize-nfis-final.pdf?sfvrsn=e7c68c35\\_0#0](https://www.centralbank.org.bz/docs/default-source/4.8-national-financial-inclusion-strategy-(nfis)/belize-nfis-final.pdf?sfvrsn=e7c68c35_0#0)

Política Nacional de Inclusión Financiera para El Salvador 2021-2024  
<https://cdn.inclusionfinanciera.gob.sv/wp-content/uploads/2021/01/El-Salvador-PNIF-Version-VFinal-Nov-2020.pdf>

Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Honduras 2015  
<https://docplayer.es/220286839-Estrategia-nacional-de-inclusion-financiera-en-honduras.html>

Propuesta para la Estrategia de Inclusión Financiera en Panamá  
<https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Propuesta-para-la-Estrategia-de-Inclusion-Financiera-en-Panama.pdf>

Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para República Dominicana 2022-2030  
[https://cdn.bancentral.gov.do/documents/ENIF\\_V3.pdf?v=1682792595300?v=1682792595311](https://cdn.bancentral.gov.do/documents/ENIF_V3.pdf?v=1682792595300?v=1682792595311)

Stratégie Nationale d'Inclusion Financière en Haïti  
Documento proporcionado por el BID

Lineamientos para el cierre de la brecha financiera entre mujeres y hombres en Costa Rica  
<https://es.scribd.com/document/509620514/Lineamientos-Para-El-Cierre-de-Las-Brechas-Financieras-Entre-Hombres-y-Mujeres-en-CR>

Informe de Brechas 2018  
[https://www.sugef.fi.cr/informacion\\_relevante/informe%20brechas%20de%20genero/Informe%20Brechas%20Financieras.pdf](https://www.sugef.fi.cr/informacion_relevante/informe%20brechas%20de%20genero/Informe%20Brechas%20Financieras.pdf)

Informe de Brechas 2020  
[https://www.sugef.fi.cr/informacion\\_relevante/informe%20brechas%20de%20genero/II%20Informe%20Brechas%20Financieras.pdf](https://www.sugef.fi.cr/informacion_relevante/informe%20brechas%20de%20genero/II%20Informe%20Brechas%20Financieras.pdf)

WB (2018). Developing and Operationalizing a National Financial Inclusion Strategy: Toolkit.  
[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2688NFIS\\_Toolkit.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2688NFIS_Toolkit.pdf)

OCDE/CAF (2020). Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación.  
<https://www.oecd.org/finance/financial-education/Estrategias-nacionales-de-inclusion-y-educacion-financiera-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Decreto No.28. Creación del Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera, El Salvador  
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBodega/D/2/2010-2019/2019/10/D859D.PDF>

### **Sitios de Internet consultados en adición a los documentos de las PNIF/ENIFs:**

El Salvador  
<https://www.bcr.gob.sv/>  
<https://ssf.gob.sv/>  
<https://inclusionfinanciera.gob.sv/>  
<https://www.presidencia.gob.sv/>

Guatemala  
<https://www.banguat.gob.gt/>

<https://www.sib.gob.gt/web/sib/inicio>

#### Honduras

<https://www.cnbs.gob.hn/noticias/la-comision-nacional-de-bancos-y-seguros-de-honduras-impulsa-la-inclusion-financiera-para-un-crecimiento-economico-inclusivo/>

<https://www.bch.hn/>

<https://sparkassenstiftung-latinoamerica.org/nuestro-trabajo/paises/honduras>

[https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/inclusion\\_financiera\\_estudio\\_de\\_caso\\_honduras\\_min.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/inclusion_financiera_estudio_de_caso_honduras_min.pdf)

<https://www.cnbs.gob.hn/files/prensa/boletin-prensa-cnbs-14-10-2015-01.pdf>

<https://publicaciones.cnbs.gob.hn/boletines/Memoria%20Anual/Memoria%202015.pdf>

<https://es.scribd.com/>

#### Belice

<https://www.centralbanking.com/central-banks/2480620/central-bank-of-belize>

<https://www.dfcbelize.org/>

<http://www.beltraide.bz/>

#### Nicaragua

<https://www.bcn.gob.ni/>

<https://www.superintendencia.gob.ni/>

<https://www.superintendencia.gob.ni/>

[https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/conferencias/seminario2017/Memoria\\_Seminario\\_IF\\_2017.pdf](https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/conferencias/seminario2017/Memoria_Seminario_IF_2017.pdf)

#### Panamá

<https://mire.gob.pa/>

<https://www.mef.gob.pa/>

<https://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/propuesta-estrategia-inclusion-financiera/>

<https://mire.gob.pa/gobierno-nacional-presenta-diagnostico-y-estrategia-de-inclusion-financiera/>

<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/03/caf-apoya-el-fortalecimiento-de-la-estrategia-nacional-de-inclusion-financiera-en-panama/>

#### Costa Rica

<https://www.inamu.go.cr/>

<https://www.sugef.fi.cr/>

[https://www.sugef.fi.cr/informacion\\_relevante/Informe%20de%20Brechas%20de%20genero.aspx](https://www.sugef.fi.cr/informacion_relevante/Informe%20de%20Brechas%20de%20genero.aspx)

<https://www.sbdcr.com/>

#### República Dominicana

<https://www.bancentral.gov.do/>

<https://sb.gob.do/innovacion/inclusion-financiera/>

#### Haití

<https://www.brh.ht/>

<https://www.brh.ht/la-brh/directions-et-unites/unite-dinclusion-financiere/>

<https://lenouvelliste.com/article/233991/lancement-de-lenquete-finscope-mpme-discours-du-gouverneur-de-la-brh-jean-baden-dubois>

<https://www.juno7.ht/linstallation-comite-strategie-nationale-inclusion/>

## ANEXO 1

### **Criterios para la identificación de alineación a la guía de diseño e implementación de las PNIF/ENIFs**

Para identificar la alineación de las PNIF/ENIFs a la guía para el diseño e implementación entregada a través de la tercera sección de este documento, se establecieron ciertos criterios para cada uno de los elementos o componentes de las cuatro etapas: i) pre-formulación, ii) formulación, iii) implementación y iv) monitoreo y evaluación.

Lo anterior permitió identificar esta alineación de manera más clara y comparable entre los países a través de la información observada en las fuentes utilizadas para la elaboración del presente trabajo, tales como: los documentos públicos de las PNIF/ENIFs, en la emisión de algún instrumento normativo, medios de información pública y/o a través de cuestionarios y entrevistas realizadas a los funcionarios públicos involucrados con el proceso de diseño e implementación de estas políticas o estrategias. A su vez, el establecimiento de estos criterios se debió a que las etapas i) pre-formulación, iii) implementación y iv) monitoreo y evaluación y sus elementos o componentes, por lo general y por su naturaleza, no son parte del texto contenido en las PNIF/ENIFs. Por el contrario, se deben observar estos componentes a través de indicativos de la realización de estas acciones en los textos de las PNIF/ENIFs, en información pública adicional o a través de información directamente obtenida del país del que se trate.

#### **Pre-formulación**

- 1. Definir la PNIF como prioridad nacional.** - para este elemento se buscó observar si en la PNIF/ENIFs:
  - Intervinieron actores con influencia por ejemplo el titular del poder ejecutivo o entidades como banco central, ministerio de economía y finanzas, superintendencias de supervisión de sectores del sistema financiero.
  - Que la PNIF/ENIFs derivara o estuviera vinculada a algún proyecto de nación o programa de desarrollo y/o crecimiento económico más amplio.
- 2. Identificación de actores clave**
  - Si se identificó al como banco central, ministerio de economía y finanzas, entidades financieras, autoridades en telecomunicaciones, de desarrollo social, entre otras entidades del sector público y privado, como actores relevantes para el diseño, redacción e implementación de la PNIF.
- 3. Revisar encuestas y datos confiables recientes para elaborar un diagnóstico y árbol de problemas**
  - Si revisó el uso de encuestas y datos confiables para elaborar el diagnóstico y árbol de problemas en la PNIF/ENIFs tanto de lado de la oferta como de la demanda. Por ejemplo, en el caso de esta última si se citaba o se mencionaba el uso de la encuesta de Global Findex del Banco Mundial así como encuestas nacionales. Para el caso de la oferta, si se señala el uso de registros administrativos derivados de los reportes regulatorios de entidades financieras. La mención, así como uso de estas fuentes de datos, supone una revisión por parte del país en cuestión de las alternativas de información disponibles para su uso en la etapa del diagnóstico y árbol de problemas.
- 4. Revisar la literatura sobre inclusión financiera especializada en brecha de género**
  - En primer lugar, se buscó identificar si el país estableció a las mujeres como uno de los grupos prioritarios dentro del texto de la PNIF/ENIFs.
  - En segundo lugar, si en el documento de la PNIF/ENIF se cita en la bibliografía y/o se describe literatura especializada sobre las brechas de género.
- 5. Proponer la estructura del documento marco de la PNIF e identificar la contribución que harían los diferentes actores o grupos de interés**
  - Se identificó este aspecto mediante la asistencia técnica o de recursos que pudieron haber recibido los países por parte de algún organismo internacional, por ejemplo, el Banco Mundial, la Alianza para la Inclusión Financiera o alguno otro; para el diseño y redacción de las PNIF/ENIFs, o bien,

que los países hubieran utilizado como referencia las guías publicadas por estos organismos para desarrollar sus propias Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera.

Ello a la luz de que la asistencia de dichos organismos internacionales, en la mayoría de las ocasiones, permite a los países establecer las diferentes secciones de una PNIF/ENIF y con ello la estructura del documento mismo. Por ejemplo, dichos organismos internacionales promueven la incorporación de las secciones dentro del documento escrito de misión, visión, definición de inclusión financiera, diagnóstico, formulación de objetivos, gobernanza, entre otros. A su vez, facilita la identificación de las aportaciones que harían los diferentes grupos de interés al documento.

### **Formulación**

#### **6. Elaboración del diagnóstico y árbol de problemas**

- Si la PNIF/ENIF cuenta con un diagnóstico en donde se incorpore un análisis con algunos de los siguientes elementos: estado de la demanda de productos y servicios financieros, su oferta por parte de entidades financieras, el estado de las competencias económico-financieras entre la población, aspectos regulatorios e infraestructura necesaria que fomenten la oferta de productos y servicios financieros.
- Si la PNIF/ENIF incorpora un árbol de problemas.

#### **7. Definir el objetivo general y los objetivos específicos (áreas de política o ejes) considerando un enfoque de género**

- Si la PNIF/ENIF cuenta con un objetivo general y si en este objetivo general se identifican a grupos prioritarios, por ejemplo, las mujeres.
- Si la PNIF/ENIF cuenta con objetivos más específicos y si alguno de ellos está enfocado en las mujeres como grupo prioritario. Es importante destacar que algunos países pueden no incorporar a algún grupo prioritario de manera explícita en su objetivo general, no obstante, pueden incorporar algún objetivo enfocado a ese grupo prioritario.

#### **8. Desarrollar el marco estratégico**

- Se revisó si la PNIF/ENIF cuenta con una visión, definición de inclusión financiera y fundamento jurídico, para esto último se refiere a que la PNIF/ENIF estuviera sustentada en algún instrumento normativo que mandate o justifique su emisión. Además, si contaba con líneas de acción o actividades adicionales a los objetivos específicos que permitan observar un nivel de profundización mayor para implementar dichos objetivos, metas cuantitativas establecidas a través de indicadores y plazos para alcanzar dichas metas.

#### **9. Planeación de largo plazo para intentar blindar la PNIF del ciclo político**

- Si se identifica dentro de la PNIF/ENIF y, particularmente, dentro del fundamento jurídico si hay algún elemento que permita blindarla del ciclo político. Por ejemplo, se revisó si la PNIF/ENIF deriva de la implementación de alguna política más amplia que trascienda el periodo de gobierno o si el periodo de implementación de la PNIF/ENIF alcanza un horizonte de tiempo mayor al del gobierno en turno.

#### **10. Institucionalizar la gobernanza**

- Si el país cuenta con algún Consejo o Comité en el que participen miembros de alto nivel de autoridades del sistema financiero y si se cuenta con algún secretariado que organice las actividades de este consejo o comité.
- Lo anterior, como un nivel de institucionalización de gobernanza mínimo pues es importante destacar que un mayor grado de institucionalización puede observarse a partir de la creación no solo del consejo o comité a alto nivel sino también de subcomités, grupos de trabajo, mesas técnicas.

### **11. Plan de Trabajo**

- Si el país cuenta con responsables, principal y/o secundario, así como horizontes de tiempo para la implementación de sus líneas de acción o actividades alineadas a los objetivos más específicos.

### **12. Mecanismos de supervisión.**

- Si dentro de la PNIF/ENIF los países señalan algún ente supervisor o auditor que verifique el cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades participantes, así como la congruencia de estos con los recursos públicos utilizados.

### **13. Estrategia de comunicación**

- Si en la PNIF/ENIF se prevén mecanismos de rendición de cuentas y transparencia entre las entidades ejecutoras y hacia el público en general, a través de la comunicación de los planes de trabajo, los informes o minutas de las sesiones sostenidas, así como los informes de avances y resultados con la periodicidad que se obtengan derivados del proceso de implementación, en sitios de internet especialmente dedicados a la PNIF/ENIF o por algún otro medio.
- Si existe información pública a través de páginas especializadas en inclusión financiera o en las páginas de entidades gubernamentales sobre los avances en la implementación de la PNIF/ENIF y que incorpore, por ejemplo, información sobre los planes de trabajo, los informes o minutas de las sesiones sostenidas, así como los informes de avances y resultados. La existencia de dichas páginas con la información de avances de implementación supone no solo una comunicación externa sino también interna y entre los distintos miembros que participan en la implementación de la PNIF/ENIF.

### **14. Mapa de riesgos**

- Si los países identifican los riesgos para la implementación de su PNIF/ENIF y las acciones que mitiguen esos riesgos.

### **15. Estrategia de seguimiento y evaluación de la implementación**

- Si los países establecen indicadores tanto de monitoreo o seguimiento de la ejecución de las líneas de acción, así como de evaluación. Estos últimos son, por lo general, indicadores de resultados y alineados directamente a medir la inclusión financiera de un país, por ejemplo, el porcentaje de adultos con cuenta en una institución financiera formal. Por lo anterior, los indicadores de evaluación deberían contar con metas claras que puedan ser medidas y observadas al final del horizonte de tiempo de la PNIF/ENIF.

### **16. Revisión del proyecto de PNIF/ENIF a partir de los estudios de los organismos internacionales y la comparación con las de otros países**

- Si los países indicaron a través de su PNIF/ENIF, o en alguna otra fuente de información, haber considerado algún estudio, guía o lineamientos de organismos internacionales (p.ej., Banco Mundial, AFI) y la comparación de su proyecto con las experiencias de otros países.

### **17. Proceso consultivo**

- Si los países indicaron a través de su PNIF/ENIF o en alguna otra fuente de información haber consultado su proyecto de PNIF/ENIF entre un amplio grupo de actores de interés permite buscar el compromiso y la apropiación de la política o estrategia facilitando su implementación, así como el alcance de sus objetivos.

## **Implementación**

### **18. Lanzamiento oficial de la PNIF**

- Si se encontró el documento oficial y final de la PNIF/ENIF emitido a través de algunas de las páginas de internet de autoridades o entidades gubernamentales líderes en la emisión y seguimiento de la PNIF/ENIF y/o comunicados de prensa.

### **19. Designación oficial de los miembros de los Órganos Rectores**

- Si los países señalan a través de su PNIF/ENIF, mediante la emisión de algún instrumento normativo, información pública o a través de las entrevistas cuáles son las entidades que forman

parte de sus órganos rectores o de alto nivel, así como la designación de la secretaría técnica y aquellos órganos de segundo orden, como grupos de apoyo o mesas de trabajo.

**20. Asignación de funciones específicas al personal que forme parte de la Secretaría Técnica**

- Si los países cuentan con una secretaría técnica y además señalan sus funciones en alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo.

**21. Reglas de operación de los órganos rectores y Grupos de Trabajo de la PNIF**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, la existencia de reglas de operación de los órganos rectores, así como de los subcomités o grupos de trabajo.

**22. Instalación, aprobación y toma de acuerdos de los órganos rectores y grupos de trabajo**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, la periodicidad de las sesiones llevadas a cabo tanto de sus órganos rectores y a alto nivel como a sus grupos de trabajo o subcomités.

**23. Puesta en marcha del Plan de Trabajo**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, la emisión de planes de trabajo para la implementación de la PNIF/ENIF.

**24. Desarrollo de la infraestructura de datos para medir el impacto de la PNIF**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, el desarrollo de más fuentes de datos para conocer el estado de la inclusión financiera en su país y/o de las causas que perpetúan la exclusión financiera.

**25. Puesta en marcha del sistema de monitoreo para registrar oportunamente los avances y elaborar los informes definidos**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, la existencia de informes de avances en la implementación de la PNIF/ENIF con indicadores de monitoreo y de evaluación. Estos indicadores de monitoreo pudieran estar alineados a los informes de avances de los planes de trabajo.

**26. Búsqueda de financiamiento y/o asistencia técnica de organismos internacionales en proyectos de impulso a la inclusión financiera**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, la forma en la que fondearán la ejecución de las acciones de la PNIF, o bien, si obtuvo asistencia técnica y/o de financiamiento a través de algún organismo internacional.

**27. Supervisión e impulso de la dispersión para programas sociales vía depósitos**

- Si los países señalan en sus PNIF/ENIFs programas sociales relacionados con apoyos económicos.

**Monitoreo y evaluación**

**28. Seguimiento de avances del Plan de Trabajo**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, la existencia de informes o evaluaciones periódicas sobre los avances de los planes de trabajo de la PNIF/ENIF.

**29. Seguimiento del mapa de riesgos**

- Si los países señalan a través de información pública o a través de las entrevistas la materialización de los riesgos identificados en la PNIF/ENIF.

**30. Comunicación de avances, siguientes pasos y, en su caso, de ajustes a los planes de trabajo**

- Si los países que cuentan con informes de avances de los planes de trabajo también publican a través de páginas oficiales dichos informes.

**31. Cálculo los indicadores de resultados y comparación con las metas definidas**

- Si los países cuentan con indicadores de evaluación o de resultados, así como metas para los mismos, y si se emitió algún informe al final del horizonte de tiempo de la PNIF/ENIF en los que se calcularan dichos indicadores y se observaran contra las metas establecidas.

**32. Evaluación del cumplimiento de compromisos por cada nivel de la gobernanza**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, el grado de cumplimiento y/o avance de las acciones en los planes de trabajo así como los responsables de dichas acciones.

**33. Elaboración del informe de avance y resultados, incluyendo la evaluación a la gobernanza y la evaluación de los riesgos de ejecución de la política**

- Si los países señalan, mediante alguna de las fuentes de información utilizadas para la revisión de este trabajo, la elaboración del informe.

**34. Entrega del Informe de avance y resultados**

- Si los países señalaron, en respuesta a los cuestionarios la elaboración de algún informe o reporte de indicadores, o si alguno de estos se encuentra disponible en algún medio público.