

Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación



Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE/CAF (2020), *Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación*.

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE, ni de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© OCDE 2020

Prólogo

La OCDE y CAF: socios en la promoción de la educación e inclusión financiera en América Latina y Caribe

Los gobiernos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconocieron oficialmente la importancia de la educación financiera en 2002 con el lanzamiento de un proyecto único e integral. En 2008, el proyecto se amplió mediante la creación de la Red Internacional de Educación Financiera (INFE), una red de más de 260 instituciones públicas con experiencia en educación financiera procedentes de más de 120 economías. La OCDE/INFE reúne a funcionarios públicos de alto nivel de miembros y no miembros de la OCDE para desarrollar metodologías, datos, análisis e investigaciones que conduzcan al desarrollo de instrumentos de política relevantes para mejorar la educación y el bienestar financieros. CAF es un Miembro Asociado Pleno de la INFE.

Para apoyar aún más a los miembros en América Latina y el Caribe (ALC), la OCDE, junto con la Comisión de Bolsa y Valores de Brasil (CVM), estableció en 2016 el Centro de Educación Financiera y Alfabetización de la OCDE/CVM en América Latina y el Caribe con el objeto de promover una educación financiera eficiente en América Latina y el Caribe a través de actividades que incluyen reuniones, encuestas y aprendizaje mutuo a través de revisiones hechas por pares e investigación. El Centro, ubicado en la sede de CVM en Río de Janeiro, Brasil, es un foro de intercambio de conocimientos sobre educación financiera eficiente y temas relacionados, como la protección del consumidor financiero y la inclusión financiera en toda la región.

Bajo los auspicios del Centro y de la OCDE/INFE, se ha creado una Red Regional ALC de la INFE para apoyar a los miembros de la OCDE/INFE en ALC en el diseño e implementación de sus políticas y programas de educación financiera. La Red Regional ALC de la INFE se reúne una vez al año al margen de la reunión anual del Centro OCDE/CVM. Actualmente, 39 autoridades públicas (bancos centrales, autoridades de mercados financieros, ministerios de finanzas, política social y educación) de 19 países de ALC son miembros de la red regional.

CAF-banco de desarrollo de América Latina promueve el desarrollo de los sistemas financieros y una efectiva inclusión financiera de personas y Mipymes. La institución ha intensificado sus esfuerzos por aumentar la inclusión y educación financieras en la región en términos de acceso, uso y calidad de los productos financieros a través del diseño, divulgación y aplicación de estrategias e instrumentos que integran la colocación de recursos financieros con apoyo no financiero para el fortalecimiento de capacidades de personas, empresas, intermediarios financieros e instituciones públicas y privadas.

En 2018 se definieron los lineamientos estratégicos del Programa de Inclusión Financiera de CAF, el cual comprende las siguientes dimensiones orientadoras y acciones: 1. Facilitar el acceso financiero a través del apoyo a los países de la región en el diseño, revisión e implementación de las estrategias nacionales de inclusión y educación financieras; la promoción de medidas regulatorias para mejorar la inclusión financiera; el desarrollo de infraestructuras de pagos digitales; y la conformación de redes de innovación financiera en América Latina. 2. Promover el uso de productos y servicios financieros a través de programas efectivos de educación y capacidades financieras, así como el apoyo a los gobiernos en esquemas de protección al consumidor e iniciativas que fomenten el uso de productos financieros mediante tecnologías móviles. 3. Mejorar la calidad de los productos y servicios financieros mediante el apoyo a las instituciones financieras para el desarrollo de productos y servicios financieros innovadores centrados en las necesidades de los clientes. 4. Generar indicadores y bases de datos para el diseño de las políticas públicas mediante la realización de encuestas de medición de las capacidades financieras de

la población de los países de la región. 5. Promover el aprendizaje a través del desarrollo de cursos virtuales dirigidos a funcionarios públicos encargados del diseño e implementación de políticas públicas de inclusión y educación financieras, así como el público en general.

Agradecimientos

Los socios de este informe son CAF - banco de desarrollo de América Latina, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El informe fue preparado por (en orden alfabético): Andrea Grifoni (OCDE), Diana Mejía (CAF), Silvia Morais, Sofía Ortega, y María José Roa (miembro del Comité de Investigación del INFE/OECD). El estudio que sirvió de base para este informe fue coordinado por Dimes Consultancy, bajo la dirección de Sofía Ortega.

Se agradece la contribución de los países que contestaron las encuestas realizadas por CAF, CEMLA y el Centro OCDE/CVM de Educación y Alfabetización Financiera en América Latina y el Caribe. El contenido del informe se enriqueció con los comentarios constructivos recibidos por los miembros de la Red Regional para América Latina y el Caribe del *OECD International Network on Financial Education* (OECD/INFE).

Tabla de contenido

Prólogo.....	3
Introducción	7
Justificación, consideraciones y métodos	11
Metodología	13
1 Líneas de Base e inventario de programas	15
1.1 La importancia del enfoque basado en la evidencia.....	15
1.2 Medidas de Inclusión y Capacidades Financieras en América Latina y el Caribe	16
1.3 Medición de capacidades financieras en América Latina	17
1.4 La inclusión financiera en América Latina: medición y barreras	20
1.5 Estudios de Línea de Base en las Estrategias Nacionales.....	23
1.6 Inventarios y Estrategias Nacionales	25
2 Uso de instrumentos internacionales	27
3 Poblaciones objetivo y procesos de consulta.....	29
3.1 Poblaciones objetivo	30
3.2 Procesos de consultas a actores y poblaciones objetivos.....	31
4 Sistemas de gobernanza	35
4.1 Composición de plataformas o comités nacionales.....	36
4.2 Liderazgo y coordinación	39
4.3 Influencia de los sistemas de gobernanza en la capacidad de implementación	39
5 Presupuesto.....	41
6 Comunicación y diseminación.....	43
Planes de comunicación en Estrategias de Educación Financiera.....	44
Planes de comunicación en Estrategias de Inclusión Financiera	44
7 Implementación de programas y creación de capacidades	47
8 Monitoreo y evaluación	51
8.1 Monitoreo y evaluación de los programas.....	51
8.2 Guías internacionales	53
9 Orientaciones de política pública	57
Bibliografía	63

Introducción

Este estudio recopila y analiza los retos más significativos encontrados en la implementación de estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en un grupo de países de América Latina y el Caribe, al mismo tiempo que introduce experiencias de aprendizaje y casos de éxito en este proceso. El trabajo busca contribuir al progreso de los campos de la inclusión y educación financieras; en especial, el establecimiento de acciones necesarias para alcanzar y satisfacer las necesidades de las diversas poblaciones objetivo. Los resultados encontrados permiten la reflexión sobre los factores que obstaculizan la implementación exitosa de estas políticas. Sus objetivos principales son contextualizar las estrategias nacionales y su relevancia, promover la integración gradual y efectiva de colaboraciones multisectoriales en la implementación de tales iniciativas, así como establecer un marco teórico que permita un diálogo más amplio sobre los desafíos de las políticas públicas aplicadas en este campo y el papel de las directrices internacionales en ellas.

En la última década, un número cada vez más grande de países han establecido compromisos con objetivos y estrategias de inclusión y educación financieras como parte de sus acciones enfocadas a la reducción de la pobreza, y a promover la estabilidad y desarrollo de sus sistemas financieros, entre otras¹. En mucho de los casos estos compromisos han sido plasmados en documentos de política pública de carácter nacional. Conocidas como “Estrategias Nacionales”, estas políticas establecen los lineamientos de implementación en diferentes áreas de acción. En lo que respecta a la inclusión financiera, dichas acciones se concentran en promover el acceso, uso y calidad de servicios y productos financieros; mientras que, en educación financiera, persiguen la implementación de iniciativas o programas que busquen desarrollar las capacidades financieras, entendidas como los conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos de grupos poblacionales específicos (OECD, 2005). Datos más detallados sobre las prácticas de implementación en diferentes contextos de país de estas estrategias serían extremadamente valiosos no solo para cerrar esta brecha, sino también para propiciar el aprendizaje entre pares y prevenir problemas comunes de implementación (AFI, 2015).

Una estrategia nacional puede establecerse como un instrumento eficaz para trazar un camino claro y coordinado hacia la mejora de la inclusión y/o la educación financiera en los contextos nacionales, ya que permite a las partes interesadas definir objetivos comunes, identificar retos y oportunidades relevantes para el logro de estos, y delinear un conjunto prioritario de acciones para llevar a cabo de manera coordinada. Cuando son diseñadas e implementadas de forma adecuada, las herramientas contenidas en las estrategias nacionales tienen el potencial de proporcionar a las autoridades y partes interesadas orientaciones prácticas sobre el desarrollo y la puesta en marcha de acciones específicas en pro de los objetivos acordados. Un proceso efectivo de desarrollo e implementación de las estrategias nacionales implica y requiere la aceptación e inclusión de una multitud de actores, sigue un enfoque estructurado y se basa en un sólido trabajo de recolección de datos de diagnóstico (Banco Mundial, 2018; OECD 2012, 2015; AFI 2015,2016).

Las estrategias nacionales, como toda política pública, demuestran su solidez al momento de su implementación. Es por esto que, sin duda, las prácticas de implementación merecen una gran atención, sobre todo en ejercicios de gran escala. En el caso de la implementación de políticas públicas, a menudo nos enfrentamos con lo que se denomina brecha de implementación, esto es la desarticulación en la relación entre lo que se decide (la política) y lo que realmente sucede (la implementación) y, como consecuencia, los resultados (el impacto) que se alcanzan. Esta brecha también es común en la creación de políticas dirigidas a la educación financiera y la inclusión financiera: la diferencia entre lo que se conoce y lo que se aplica realmente.

La realidad, y a menudo la causa de la brecha de implementación, es que dichos procesos son orgánicos, los cuales con frecuencia son desvirtuados al producirse como resultado de decisiones tomadas, sistemas de gobernanza creados y/o planes de acción o procesos de implementación diseñados a puerta cerrada y tomando en cuenta a un número muy limitado de actores. Los procesos de implementación tampoco son neutrales, ya que en sí mismos influyen en el logro o no de los resultados. Esto se debe al hecho de que los procesos de implementación son llevados a cabo por una amplia gama de actores que están involucrados directa o indirectamente en la gestión de las acciones que se toman, y cuyos intereses propios juegan un rol preponderante en lo que respecta a su participación en el proceso.

En este sentido, las contribuciones al proceso de implementación son maleables por los actores involucrados, quienes pueden tener un efecto transformador en estos y, en consecuencia, afectar los resultados de la política. Esto implica una diferencia fundamental entre la teoría y las pautas sobre la implementación de políticas, que es racional y lineal, y la realidad del proceso de implementación, que a menudo es incremental, y que incluye complejos procesos de negociación entre las partes implementadoras. Estas problemáticas y retos en la implementación de las estrategias son abordados a lo largo del documento en base a las experiencias revisadas. En particular, los posibles factores detrás de la brecha de implementación de las estrategias nacionales.

Al momento de publicación de este estudio, trece países en América Latina y el Caribe (ALC)² han implementado o están implementando estrategias nacionales, ya sea de inclusión financiera y/o de educación financiera, y muchos otros, se encuentran en el proceso de diseño de políticas e iniciativas con objetivos y estructuras similares (véase cuadro 1). De estos países pioneros, un número importante ya ha llevado a cabo lo que se podría describir como el primer ciclo de implementación de estas políticas (véase cuadro 1), y como era de esperarse, debido a las diversas complejidades y características de los países de la región, con éxitos y fracasos a diferentes niveles.

Aunque los procesos y la práctica de implementación varían debido a los contextos de los países, aún es posible identificar elementos comunes en algunas prácticas. Algunos de estos elementos comunes, como se explica en este documento, surgen del uso extenso de lineamientos internacionales, el intercambio regional de directrices gubernamentales y los servicios de asesoramiento de organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, CAF-banco de desarrollo de América Latina y la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés), por parte de las autoridades gubernamentales y otros actores, para el diseño de documentos de política.

Cuadro 1. Estrategias Nacionales de IF y EF en América Latina y el Caribe (ALC)

	IF	AÑO	EF	AÑO
ARGENTINA	✓	2019	✓	2019
BRASIL	✓	2012	✓	2010
CHILE			✓	2017
COLOMBIA	✓	2016	✓	2017
ECUADOR	✓	2012	✓	2012
GUATEMALA	✓	2019	✓	2019
HAITÍ*	✓	2014	✓	2015
HONDURAS	✓	2015	✓	2015
JAMAICA*	✓	2017	✓	2017
MÉXICO**	✓	2016	✓	2017
PARAGUAY	✓	2014	✓	2015
PERÚ	✓	2015	✓	2017
URUGUAY	✓	2014	✓	2012

Fuente: Elaboración propia

*Al no contar con información detallada de las EN de estos países no se analizan en el documento.

** Para el caso de México, las fechas en la tabla corresponden al primer lanzamiento de la Política Nacional de Inclusión Financiera y la Estrategia Nacional de Educación Financiera. Este país presentó su nueva Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024³ el 11 de marzo de 2020. Esta política considera como parte integral la estrategia nacional de educación financiera.

Notas

¹ Véase la Declaración en apoyo a las políticas de educación financiera por los miembros de la OCDE / INFE de América Latina y el Caribe: http://www.oecd.org/daf/fin/LAC%20FE%20declaration_ESP.pdf

² En el caso de Uruguay, si bien este país no cuenta con estrategias de inclusión y educación financieras coordinadas por un comité nacional, cuenta con políticas públicas a nivel nacional en estas materias. En concreto, se ha desarrollado una política pública de inclusión financiera de alcance nacional liderada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Además, Uruguay cuenta con un programa de educación económica y financiera de alcance nacional liderado por el Banco Central de Uruguay (BCU), que incluye acuerdos, convenios y contribuciones del sistema nacional de educación pública, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de la Universidad de la República (UDELAR), la central sindical y todos los actores públicos y privados del sistema financiero en sus distintas ramas de actividad.

³ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/540348/PNIF_2020.pdf

Justificación, consideraciones y métodos

Instituciones como la OCDE, el Banco Mundial y CAF han movilizado a los gobiernos nacionales sobre los temas de educación e inclusión financiera a través de su apoyo al desarrollo de estrategias, evaluación e implementación de los esfuerzos nacionales, y emitiendo directrices y principios a seguir para las estrategias nacionales. La OCDE ha realizado un análisis sobre la implementación de sus instrumentos de política en educación financiera, y en particular sobre la implementación de estrategias nacionales para la educación financiera (OECD, 2015a), y la OCDE y CAF han producido un informe en 2013 sobre políticas de educación financiera en América Latina (García et al., 2013). Sin embargo, hasta la fecha no existe un registro detallado enfocado en la región ALC con datos generales que sistematice las prácticas específicas que los diferentes países han adoptado a la hora de diseñar o implementar las políticas nacionales sobre educación financiera e inclusión. Los datos sobre implementación son pocos y diversos, y se relacionan principalmente con la formulación de estrategias nacionales. Se dispone además de muy poca información sobre los procesos específicos de monitoreo y evaluación del progreso de las estrategias nacionales. Es necesario hacer un esfuerzo más concentrado y colaborativo para mejorar y aumentar la información sobre cómo los países de América Latina implementan las estrategias, específicamente cómo se traducen las directrices internacionales en la práctica (AFI, 2015). Este estudio pretende cubrir en parte estas lagunas de información sobre la implementación de las estrategias, haciendo hincapié en los retos encontrados.

Un estudio de implementación, como el que se presenta a continuación, se centra más en el proceso que en los productos o resultados. Por esta razón, el estudio se enfoca en si los procesos de implementación son demasiado complejos, si existe una manera más simple de lograr los mismos productos y resultados, si el proceso de implementación en sí mismo ha producido beneficios para las administraciones que han estado involucradas en su uso y adopción, y si existen entornos de autorización para la toma de decisiones, que fomentan la experimentación y las desviaciones positivas⁴ (Andrews et al, 2012).

Por lo anterior, el presente estudio explora los procesos de implementación de estrategias nacionales de educación financiera e inclusión en América Latina, identificando qué funciona bien y por qué, y qué complejidades innecesarias podrían simplificarse. Por lo tanto, tiene una naturaleza exploratoria, que comprende: (i) las condiciones institucionales previas al surgimiento de la política nacional de Educación Financiera o Inclusión Financiera de cada país, y los modelos adoptados por los países como factores de análisis de contexto; (ii) la operacionalización, las responsabilidades y las relaciones entre los actores involucrados a medida que se adopta la articulación y la gobernanza; (iii) las políticas adoptadas, los agentes externos involucrados, las limitaciones, los desafíos y los obstáculos reportados por los participantes; y (iv) cómo se utilizaron las directrices internacionales en el proceso, qué componentes se aplicaron a los contextos nacionales, cómo se contextualizaron y cuáles fueron los desafíos para contextualizar estas directrices.

El trabajo analiza los procesos de implementación actuales de 5 países de la región latinoamericana: Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú. Actualmente, estos 5 países están implementando plenamente políticas nacionales dirigidas a la capacidad financiera y la inclusión. Con el objetivo de complementar la información provista por estos países y crear una visión más comprehensiva de la realidad en ALC, también se han extraído ejemplos ilustrativos de Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

El requisito clave para incluir a un país en este estudio ha sido la existencia de una institucionalización nacional de las políticas o intervenciones de educación financiera y/o inclusión financiera que exija la colaboración de una amplia gama de actores públicos y privados.

Notas

⁴ La desviación positiva (DP) es un enfoque para el cambio social y de comportamiento basado en la observación de que en cualquier comunidad hay individuos o grupos de individuos cuyas conductas o estrategias, aunque poco comunes, son exitosas y les permiten encontrar mejores soluciones a un problema que sus pares, a pesar de enfrentar desafíos similares y no contar con recursos ni conocimientos adicionales a estos.

Metodología

La información incluida en el estudio se basa, en primer lugar, en la encuesta “Retos en la implementación de Estrategias Nacionales de Inclusión y Educación Financiera en América Latina” diseñada por los autores de este documento para identificar los desafíos y retos relacionados con la implementación de estrategias nacionales para la educación financiera y la inclusión en ALC. La encuesta, iniciativa pionera en la región, fue respondida por 11 instituciones de 7 países: Brasil, Colombia, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

En segundo lugar, el trabajo se basa en información de encuestas realizadas por CAF, CEMLA y el Centro OCDE/CVM de Educación y Alfabetización Financiera en América Latina y el Caribe, investigaciones de escritorio y revisiones de literatura. El Centro OCDE/CVM de Educación y Alfabetización Financiera en ALC lleva a cabo encuestas regionales periódicas sobre el estado de las políticas y programas de educación financiera en la Región de ALC, y recopila información a través de las reuniones anuales de la red regional para la América Latina y el Caribe de la Red Internacional sobre Educación Financiera de la OCDE (OECD International Network on Financial Education). Por su lado, el CEMLA en los últimos años, ha elaborado y aplicado varias encuestas a los bancos centrales y superintendencias de la región con el objetivo de entender su papel en los programas de educación e inclusión financiera (Roa et al., 2014; Roa y Rodríguez, 2017). Estas instituciones están liderando en muchos casos estos programas, y las propias estrategias nacionales, junto con los ministerios de economía (en el caso de la inclusión financiera) y de educación (caso de la educación financiera).

Además, el documento ha sido sometido a la consideración de los miembros de la Red Regional de ALC de la OCDE/INFE y las instituciones participantes en la encuesta que tienen un rol en la implementación de las estrategias de inclusión y educación financieras, con el objetivo de validar los hallazgos, así como la veracidad y actualidad de la información presentada.

Como veremos, por la naturaleza de las encuestas este estudio comprende dos dimensiones o niveles de recopilación de datos; la dimensión estratégica –proveniente de las instituciones que coordinan las estrategias nacionales–, y la dimensión táctica –proveniente de la institución responsable de las implementaciones–. Cabe señalar que el documento, en una primera versión, se puso a consideración de algunas de las instituciones a cargo de las estrategias nacionales, con el objetivo de validar los hallazgos, así como la veracidad y actualización de la información presentada.

El trabajo se divide en 10 secciones, en la primera se presenta un panorama o contexto de la inclusión y la educación financieras en ALC. En la segunda, se aborda el desarrollo y uso de estudios de línea de base e inventarios. En la tercera, se analiza el uso de las directrices y principios internacionales. En la cuarta, la atención de las estrategias nacionales a las poblaciones vulnerables. La quinta y sexta analizan el tema de gobernanza y la existencia de un presupuesto respectivamente. La séptima profundiza en la comunicación y disseminación de las estrategias. La octava, en la implementación y creación de capacidad, y la novena en los procesos de monitoreo y evaluación. El documento finaliza con los principales resultados y una serie de orientaciones de política pública.

1 Líneas de Base e inventario de programas

1.1 La importancia del enfoque basado en la evidencia

Uno de los elementos clave para el buen diseño de una estrategia nacional es la existencia de información y evidencia iniciales de la inclusión financiera (IF) y la educación financiera (EF) en los países. En primer lugar, esta información permite medir y hacer un primer diagnóstico del estado inicial de la IF y EF. En segundo lugar, un conocimiento de este panorama inicial establece las necesidades de la población y brechas que deben ser priorizadas en materia de educación e inclusión financiera. En tercer lugar, a partir de las necesidades detectadas se pueden desarrollar las metas y objetivos dirigidos a mejorar las mismas. Finalmente, la evidencia inicial junto con levantamientos de líneas de base posteriores, pueden utilizarse más adelante para medir y evaluar el éxito de los programas y si las metas establecidas fueron alcanzadas.

Como explica la OCDE a través de sus principios para las estrategias nacionales de educación financiera, respaldadas por los líderes del G20, las mediciones iniciales son claves antes de la formulación de la estrategia nacional. “La(s) evaluación(es) debería(n) permitir una mejor definición de los objetivos, prioridades y objetivos principales a corto y largo plazo de la estrategia nacional (EN), así como proporcionar una línea de base desde la cual medir el cambio” (OECD, 2012a)

En la misma línea, de acuerdo con el Banco Mundial (2018), los datos y diagnósticos son un producto importante para evaluar el estado actual de la inclusión financiera e identificar obstáculos y oportunidades relevantes para el éxito de las políticas en esta materia. Para el Banco Mundial “es más probable que una ENIF basada en una evidencia robusta se implemente de manera efectiva” (World Bank, 2018). Esto se sustenta en el hecho de que una ENEF o ENIF con un correcto diagnóstico de sus poblaciones objetivo, bien sea a través de encuestas, informes o datos internacionales, puede identificar retos y oportunidades de forma más concreta, para de esta manera dirigir sus acciones a objetivos bien delimitados y lograr políticas exitosas en materia de inclusión y educación financiera.

En general, la evidencia inicial proporciona información de dos tipos. Por un lado, información sobre distintas variables que miden los niveles de inclusión y educación financiera de una economía o región en un momento dado en el tiempo, lo que suele denominarse estudios de líneas de base. Por otro, información relacionada con los programas e iniciativas específicas que se hayan realizado con anterioridad a la estrategia nacional para promover la inclusión y la educación financiera; lo que se conoce como un inventario de los programas previos a la estrategia. Como veremos, la encuesta de la que se nutre este documento incluyó varias preguntas sobre ambos tipos de información, tanto de la existencia de inventarios y líneas de base, así como del uso de estos para las estrategias nacionales.

1.2 Medidas de Inclusión y Capacidades Financieras en América Latina y el Caribe

Las economías de América Latina han avanzado en los últimos años en elaborar información estadística y desarrollar indicadores para medir los niveles de inclusión y educación financieras. Las medidas de inclusión y educación financiera son un punto de especial atención, pues con base en estas se identifican retos, se priorizan poblaciones, y se definen objetivos en las respectivas estrategias nacionales. Una correcta medición de la inclusión y la educación financieras puede determinar el grado de éxito de las estrategias nacionales.

Con relación a la información de base de inclusión financiera, esta suele clasificarse en datos del lado de la oferta y datos del lado de la demanda (Roa, 2015; Banco Mundial, 2018). Los primeros se encuentran relacionados con aspectos de accesibilidad física y uso. En su mayor parte, como indicadores de acceso se consideran la infraestructura financiera y los distintos canales de distribución de productos financieros disponibles: sucursales de entidades bancarias y no bancarias, cajeros, y corresponsales, entre otros. Por su lado, los indicadores de uso están relacionados con la tenencia de productos financieros, y recogen información sobre el número de personas que cuentan con uno o varios productos financieros de ahorro, crédito, seguros o sistema de pagos.

En general, los datos del lado de la oferta son obtenidos por encuestas aplicadas de manera periódica a las instituciones financieras por los reguladores y supervisores financieros, lo cual limita el ámbito de información a las instituciones reguladas⁵.

En la práctica, cada país utiliza diferentes indicadores y metodologías para recoger datos del lado de la oferta de las instituciones financieras. No obstante, con el apoyo de los organismos internacionales se han desarrollado instrumentos de medición estandarizados que cada vez son más utilizados por los países. A nivel internacional, el FMI es uno de los principales organismos que recolecta datos del lado de la oferta a nivel internacional, a través de la Encuesta de Acceso al Financiamiento (FAS por sus siglas en inglés). La FAS permite, por tanto, establecer comparaciones a nivel internacional.

La información o datos de la demanda hacen referencia al uso de productos financieros, y son en su mayor parte resultados de encuestas nacionales a nivel de hogares. Mientras que los datos de uso del lado de la oferta se centran en la tenencia de productos en un momento del tiempo, los datos de la demanda consideran aspectos adicionales como la elección, frecuencia de uso, tenencia en el tiempo, barreras u obstáculos para utilizarlos, uso de instrumentos informales, conocimientos financieros, actitudes y comportamientos financieros, entre otros. En general, esta información posee una mayor dificultad a la hora de ser recolectada debido, principalmente, al costo de levantamiento para que las muestras sean representativas a nivel nacional. A pesar de esto, las encuestas de demanda son de una gran riqueza, ya que permiten medir hasta qué punto la inclusión financiera es realmente efectiva y de calidad. En cuanto a la disponibilidad de datos de la demanda, a nivel internacional, destaca la encuesta de Global Findex coordinada por el Banco Mundial, la cual se ha realizado tres veces y permite una valiosa medición y evaluación de la inclusión financiera en el tiempo en 140 países. En concreto, esta encuesta recoge información de distintos aspectos del ahorro, préstamos, pagos y manejo de riesgo. En la siguiente sección se presenta información relevante de esta encuesta de IF para la región LAC.

Hoy en día ya existen estudios que muestran que el hecho de tener un producto financiero no se traduce necesariamente en un mayor bienestar financiero, si este producto no se adapta a las necesidades del usuario y es utilizado de forma adecuada (Gallup, 2018). De igual manera, un estudio sobre la salud y vulnerabilidad financiera en varios países de América Latina sugiere que las ganancias de bienestar no se derivan únicamente de la tenencia de cuentas bancarias o del acceso a crédito, sino de su uso responsable. Además, encuentra que la salud financiera tiene un mayor impacto en la vulnerabilidad financiera que el acceso financiero (Arellano, Cámara y Mejía, 2019). Por ello, como se mencionará más adelante las estrategias de IF más recientes tienen como objetivo último promover la salud financiera,

entendida como el uso apropiado y responsable de los productos y servicios financieros, así como de la disponibilidad de productos que atiendan a las necesidades de los individuos.

Del lado de la información de demanda, un componente clave para medir la calidad de la inclusión financiera y la propia salud financiera son los datos de educación financiera. Los mayores esfuerzos en la región para medir la educación financiera se han realizado a través de la aplicación de los cuestionarios desarrollados por la Red Internacional de Educación Financiera (INFE por sus siglas en inglés) de la OCDE para medir capacidades e inclusión financieras (OECD, 2015b; OECD, 2018d). Como se explica en la siguiente sección, este amplio concepto mide conocimientos financieros y numéricos, habilidades, comportamientos y actitudes financieras. A partir de estas variables, incluso se pueden desarrollar indicadores de inclusión financiera efectiva, y salud y estrés financieros (Arellano, Cámara y Mejía, 2019). En la región, esta encuesta ha sido coordinada en su mayor parte por CAF-banco de desarrollo de América Latina, quien ha desarrollado importantes alianzas con autoridades de regulación y supervisión de la región para poder aplicar estos cuestionarios. En la siguiente sección exploramos algunos de los resultados de estas encuestas con más detalle.

Cabe señalar que, a nivel nacional en ALC, gran parte de la información de inclusión y educación financieras es resultado de los esfuerzos nacionales conjuntos de los bancos centrales y las superintendencias, quienes lideran estas estrategias en la región, junto con ministerios y asociaciones e instituciones financieras (Roa et al., 2014).

1.3 Medición de capacidades financieras en América Latina

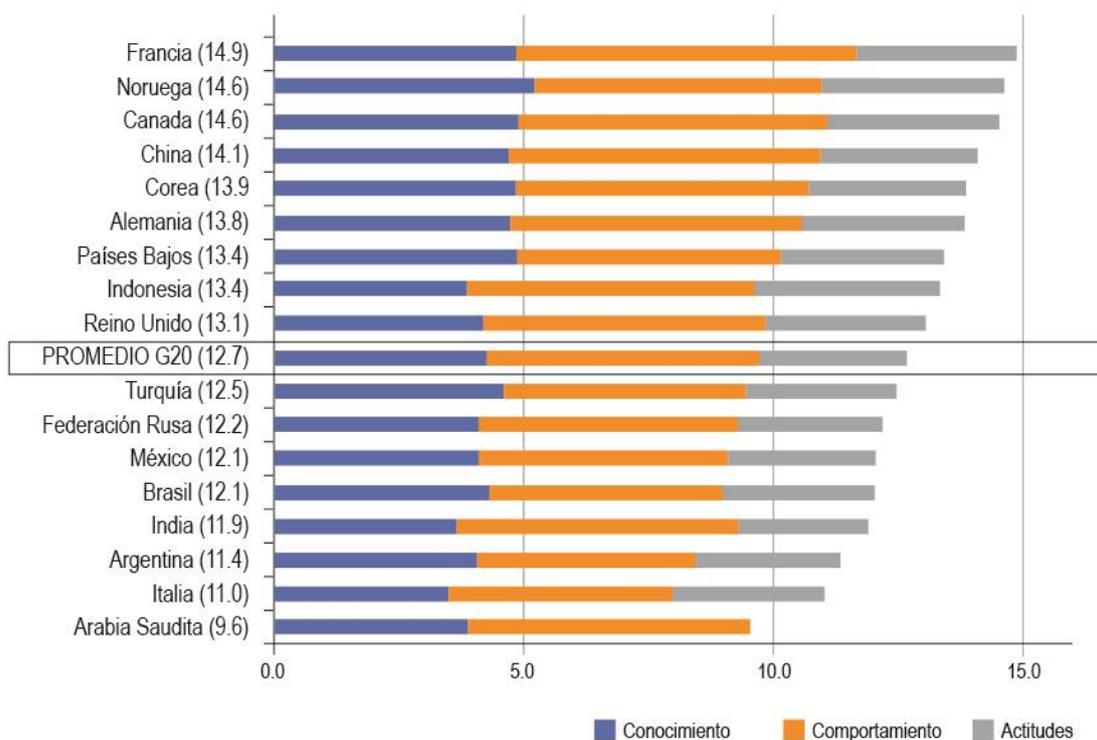
Capacidades financieras de los adultos

La medición de las capacidades financieras a través de la herramienta proporcionada por la OECD consiste en la suma de tres indicadores: conocimientos, actitudes y comportamientos financieros. Los conocimientos financieros son la combinación de las preguntas relacionadas con conceptos financieros y cálculos matemáticos básicos. Por su parte, las actitudes financieras miden la opinión de los encuestados ante afirmaciones como “el dinero está ahí para ser gastado”, “prefiero vivir el día y no me preocupo por el mañana” y “prefiero gastar dinero que ahorrar para el futuro” con el objeto de determinar si los entrevistados prefieren una gratificación a corto plazo o seguridad a largo plazo. Por último, la dimensión de comportamiento financiero se construye a partir de la combinación de preguntas que hacen referencia a la tenencia y uso de un presupuesto, el manejo de los recursos financieros, el comportamiento relacionado con el ahorro y la forma de elección de productos financieros.

La figura 1 muestra los puntajes de capacidades financiera para los países del G20 y los que participaron al estudio global de la OCDE en 2017 (OECD, 2017a). Se observa de esta manera que el promedio de los países G20 está en 12,7 puntos, de un máximo de 21 puntos. Así se observa que dicho promedio se encuentra cercano a la referencia siendo Francia el país con mayor puntaje (14,9) y Arabia Saudí el menor (9,6).

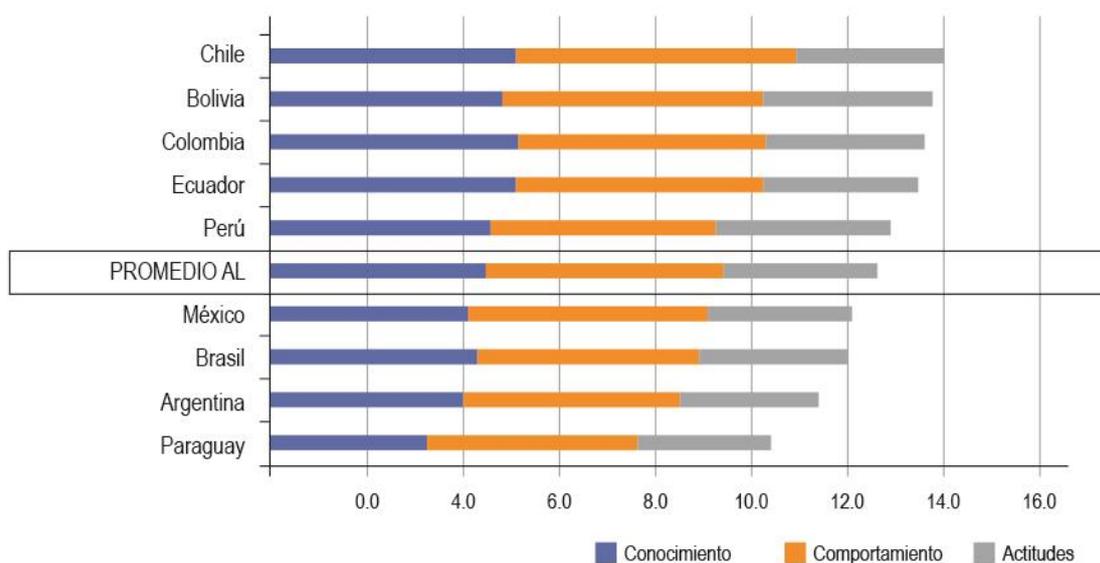
Por otra parte, la figura 2 exhibe la misma información para los países encuestados en América Latina. Chile es el país con mayor puntaje (13,9), mientras que Paraguay posee el puntaje más bajo, 10,5. Si se observa el promedio de los países latinoamericanos, este no difiere del de los países del G20, pues ambos indicadores se sitúan en 12,7 (CAF, 2019).

Figura 1. Puntajes de actitudes, comportamientos y conocimientos financieros en países del G20



Fuente: (OECD, 2017^[1]) (OECD, 2017a)

Figura 2. Puntajes de actitudes, comportamientos y conocimientos financieros en países de AL



Fuente: CAF. Base Encuesta de Capacidades Financieras & OECD (2017a)

A pesar de que la media entre ambos grupos de países es igual, se observa una diferencia entre los países que poseen los puntajes más altos de cada grupo en educación financiera. Por el lado del G20, Francia, Noruega, Canadá y China mantienen puntajes superiores a los 14 puntos, mientras que en ALC solo Chile logra obtener esta misma cuantía y el resto de los países se encuentran por debajo de esta cifra.

Otro aspecto a tener en cuenta son los indicadores desagregados (comportamientos, actitudes y conocimientos financieros). En este sentido, el promedio del G20 es mayor en comportamientos, pero el promedio de ALC es mayor en los otros dos aspectos. Vale la pena destacar la importancia de la puntuación en comportamientos, en la medida en que los comportamientos reportados en la encuesta (ahorrar de manera regular, tener un presupuesto, etc.) son indicadores de una buena salud financiera. Al ser el nivel alcanzado bajo, esta sería una señal del menor nivel de salud financiera en ALC (Arellano, Cámara y Mejía, 2019).

Dado lo anterior, es clave continuar con el fortalecimiento de las ENEF y las acciones contempladas al interior de estas, además de buscar que tengan un enfoque diferencial priorizando a las poblaciones más vulnerables, convirtiendo de esta manera la educación financiera en una herramienta contra la desigualdad y la pobreza.

Capacidades financieras de los estudiantes

Algunos países latinoamericanos también participaron en la evaluación de competencias financieras del Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés). Colombia participó en 2012 (OECD, 2014a), y Chile, Brasil y Perú participaron en 2015 (OECD, 2017b) y 2018⁶ (OECD, 2020).

El desempeño de estos países latinoamericanos está por debajo del promedio de la OCDE. En particular, los datos de 2012 y 2015 indican que el porcentaje de estudiantes que no alcanzan el nivel básico de competencia (nivel 2) es mayor en Brasil (53%), Chile (38%), Colombia (57%) y Perú (48%), en comparación con el promedio de economías de la OCDE (22%). No obstante, con relación a los resultados de 2018 se observa una mejora en Brasil, Chile y Perú. En efecto, el porcentaje de estudiantes que no alcanzan el nivel básico de competencias se reduce en los tres países y se ubica en 43% en Brasil, 30% en Chile y 46% en Perú.

Teniendo en cuenta este contexto, vale la pena destacar que la mayor parte de los programas de EF en la región, tanto dentro de las EN como fuera de ellas, tienen como público objetivo a los niños y jóvenes. Este hecho está asociado con la introducción de EF en el currículo escolar (Roa et al., 2014; Roa y Rodríguez, 2017).

Además de la educación financiera, las habilidades numéricas e incluso las denominadas habilidades blandas son importantes para la toma de decisiones financieras (Roa et al., 2019). Por todo lo anterior, el acceso a un buen sistema educativo es primordial. El siguiente recuadro muestra el acceso a la educación formal y los resultados de la encuesta PISA en lectura, matemáticas y ciencias en ALC.

Educación formal y habilidades

El acceso a la educación se ha expandido en ALC durante la última década, pero permanece por debajo de los niveles de la OCDE. La cobertura educativa en la región se ha expandido en gran medida para todos los niveles, incluso para la educación preprimaria, la cual pasó del 66% en 2012 al 78% en 2018 (datos Banco Mundial). La región también supera las expectativas en función de su PIB per cápita para la cobertura de educación primaria. Con respecto a la educación secundaria, la matrícula fue del 77% en 2018, pero muchos jóvenes latinoamericanos abandonan la escuela demasiado pronto. Como consecuencia de la alta tasa de abandono escolar y las bajas tasas de finalización de la escuela, más de 40 millones de jóvenes latinoamericanos de 15 a 29 años (más del 30% de la población juvenil) no han completado la educación secundaria y no están matriculados en la escuela.

Del mismo modo, ha habido un aumento en el acceso a la educación superior. Entre 2004 y 2014, la inscripción en instituciones de educación superior aumentó del 29% al 44% de la población de 15 a 64 años (OECD/CAF/UN ECLAC, 2014). Sin embargo, completar la educación terciaria sigue siendo un problema importante en ALC, y el potencial para la educación superior sigue sin ser desarrollado de forma efectiva. Mientras que el 41% de la población de 15 a 64 años comenzó la educación terciaria, en promedio, solo el 14% completó este ciclo en los países de ALC (2014). Este porcentaje es particularmente bajo en comparación con los países de la OCDE, donde el 39% de los jóvenes se gradúan de la educación superior.

A pesar de los avances positivos en la cobertura general y el acceso a la educación, la calidad de la educación y el rendimiento de los estudiantes siguen siendo un problema. Los jóvenes latinoamericanos tienen un bajo desempeño en lectura, matemáticas y ciencias en comparación con sus contrapartes en los países de la OCDE. Según los resultados de PISA (OCDE, 2018b), entre el 23 y el 70% de los jóvenes latinoamericanos matriculados en la escuela no adquieren un nivel básico en lectura, matemáticas y ciencias.

La expansión en el acceso a la educación ha beneficiado a los adultos jóvenes: el más reciente estudio PIAAC⁷ realizado por la OCDE muestra que, a pesar del menor desempeño de las economías de ALC encuestadas (Ecuador, México y Perú), los adultos jóvenes muestran una mayor competencia que los adultos mayores en las tres dimensiones del estudio (OECD, 2019). El estudio PIAAC también muestra que las economías latinoamericanas de ingresos medios que participaron en el estudio tienen una competencia general baja en los tres dominios evaluados.

1.4 La inclusión financiera en América Latina: medición y barreras

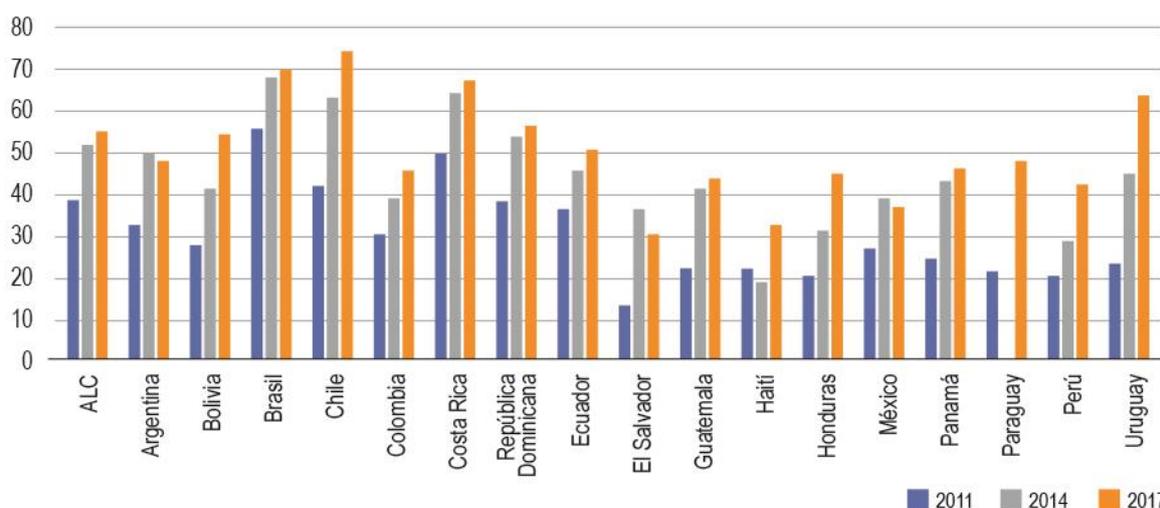
A pesar de que la existencia de entidades financieras con el potencial de fomentar el acceso financiero a grupos vulnerables de población tiene una larga tradición⁸, no es hasta principios del año 2000 cuando el tema del acceso financiero empieza a tener una enorme relevancia como objetivo común en las agendas de G20, gobiernos, secretarías de hacienda, organismos internacionales y bancos centrales entre otros. Las razones son primordialmente: i) la aparición de una serie de estudios que muestran la alta correlación existente entre la pobreza y la exclusión del sector financiero formal⁹, ii) la preocupación de los organismos encargados de la estabilidad financiera, al sentir como algunos tipos de inclusión financiera pueden convertirse en una fuente potencial de inestabilidad (Roa, 2016), y iii) la banca tradicional que lo comienza a ver como un nicho para expandir sus negocios.

Desde entonces, son múltiples y variadas las iniciativas locales y estrategias nacionales que se han desarrollado en el mundo para tratar de incluir a la población en el sector financiero formal, en especial a

lo más vulnerables. En general, todas ellas parten de la premisa de que una mayor inclusión financiera es buena per se, y tiene un gran potencial para mejorar la eficiencia de la economía en su conjunto y de mejorar la vida de los individuos, especialmente de los individuos en condiciones de mayor pobreza (Deaton, 2010). A nivel macro, un grupo de trabajos (Shay *et al.*, 2015 a,b) muestran cómo los niveles iniciales de varios indicadores de inclusión financiera, entre ellos el ahorro, tienen un impacto positivo sobre el crecimiento económico, pero que los efectos sobre la desigualdad son positivos solo para niveles de desarrollo financiero muy bajos. Además, proporcionan evidencia de cómo el acceso al crédito puede tener un efecto negativo en la estabilidad. Todos concluyen que es necesario seguir analizando y realizando más trabajos para entender todas las dimensiones del fenómeno y sus efectos.

En la región de ALC, los niveles de inclusión financiera han aumentado en la última década, pero alrededor de la mitad de la población en ALC sigue sin tener acceso a servicios financieros formales. La región está detrás de las economías más avanzadas y las economías emergentes de Asia en una amplia gama de indicadores de inclusión financiera, y grandes segmentos de la población siguen excluidos del sistema financiero formal. Según la base de datos de inclusión financiera de hogares a nivel mundial, *Global Findex* (Demirguc-Kunt, et al., 2017), los niveles promedio de inclusión financiera, medidos como tenencia de una cuenta en una institución financiera o billetera móvil, pasaron de 39.3% en 2011, a 51.9% en 2014, a 55.1% en 2017. La inclusión financiera ha aumentado en particular entre las regiones más pobres: el porcentaje del 40% más pobre de la población adulta con una cuenta en una institución financiera o con un proveedor de servicios de dinero móvil pasó del 24% en 2014 al 42.7% en 2017.

Figura 3. Propiedad de la cuenta en una institución financiera o billetera móvil



Fuente: Global Findex 2017

Para ALC, esta base de datos también muestra que la tenencia de cuentas de ahorro es menor para los jóvenes adultos, las mujeres, aquellos con menores niveles de educación y los más pobres. En cuanto al crédito, los datos muestran que en la región conviven de forma armónica el crédito formal y crédito informal, como el solicitado a amigos o familiares, o prestamistas informales.

Las razones detrás de estos bajos niveles de inclusión financiera son en general varias, y dependen de factores del lado de la demanda y de la oferta. Del lado de la oferta, un estudio reciente de un grupo de países de ALC, muestra cómo, a pesar de los avances en la accesibilidad física de servicios financieros, gracias por ejemplo a la creación de los corresponsales bancarios, la baja participación de gran parte de

la población en el sector financiero formal sigue siendo una asignatura pendiente en la región, en especial para las mujeres, pobladores de zonas rurales, adultos mayores y personas con menores ingresos. El estudio concluye, que otras barreras relacionadas con costos siguen siendo importantes, en especial para la población más vulnerable (Roa y Carvalho, 2018).

Varios estudios muestran que también barreras del lado de la demanda, como son la falta de confianza y de capacidades financieras, ciertos sesgos cognitivos, razones religiosas culturales e incluso autoexclusión también podría explicar los bajos niveles de inclusión financiera en los países en desarrollo (Di Giannatale y Roa, 2018; Karlan et al., 2014). Por 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. En la misma línea, los datos del Global Findex para ALC muestran que la razón más citada para no tener una cuenta es no tener dinero, seguida de los altos costos – barreras tradicionales de oferta. Estas razones son reportadas casi más del doble que en países en desarrollo. Sin embargo, otro rasgo distintivo de la región es el que se refiere a la falta de confianza en las instituciones financieras, que es más citada que en otras regiones en desarrollo.

Es probable que los niveles de inclusión financiera continúen aumentando en el futuro cercano gracias a distintas iniciativas implementadas en la región. En la actualidad, gran parte de estas medidas están relacionadas con la digitalización de canales, productos y servicios financieros. Esta última ha creado nuevas oportunidades para abordar la exclusión financiera en ALC (Roa et al., 2017). Según el Global Findex, en la región el 45% realizan pagos digitales, aunque el uso de medios digitales para manejo de cuentas de ahorro es aún bajo comparado con otras economías en desarrollo. Más recientemente, las nuevas Fintech se están centrando en segmentos de la población no bancarizados o sub-abastecidos. Estos desarrollos también cuentan con el apoyo de las autoridades, y varios países están emprendiendo reformas para facilitar la digitalización de los servicios financieros y proporcionar un campo de juego más nivelado entre las instituciones financieras tradicionales y los nuevos proveedores digitales (Berkmen et al., 2019).

No obstante, es importante que la digitalización financiera tenga en cuenta las características de los segmentos más vulnerables de población, tanto en términos económicos (costo de uso de datos, teléfonos inteligentes, etc.) y de infraestructura (existencia de cobertura en zonas remotas), como de falta de habilidades financieras y digitales. Sin programas integrales que contemplen los distintos factores y dimensiones de la inclusión financiera, la digitalización puede traer aún más exclusión financiera, en especial de estos segmentos, y solo traducirse en mayor sofisticación financiera de los ya incluidos. Además, se deben atender a los nuevos fraudes asociados con las nuevas tecnologías, mediante una adecuada conducta de mercado por parte de las instituciones financieras y marcos apropiados de protección al usuario financiero (Roa, 2019; Magnoni y otros, 2020).

Por último, hay que destacar, que han surgido varias iniciativas y estudios ligados a entender si la inclusión financiera se traduce realmente en una mejora tanto para los hogares como para la economía (Gallup, 2018; Arellano, Cámara y Mejía, 2019). Es entonces, cuando recientemente los programas e iniciativas empiezan a considerar que la salud o bienestar financiero¹⁰ es parte fundamental y objetivo último de los programas de inclusión financiera. La información que puedan proporcionar las encuestas de demanda y estudios de línea de base que midan capacidades, comportamientos y conocimientos financieros, son claves para poder elaborar indicadores o medidas de la salud o la vulnerabilidad financiera. Esto empieza a formar parte de algunas de las nuevas estrategias nacionales que parte de una visión más amplia y transversal de la inclusión financiera. Por ejemplo, en México, la Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024, considera explícitamente la salud financiera como objetivo principal, a través del aumento del acceso y uso eficiente del sistema financiero, el desarrollo de competencias económicas-financieras y el empoderamiento del usuario.

1.5 Estudios de Línea de Base en las Estrategias Nacionales

En el caso de las ENIF, en ALC la mayoría de las estrategias usan en su diagnóstico datos sobre el acceso y uso de servicios y productos financieros del lado de la oferta. Colombia, México, Paraguay y Perú han hecho esfuerzos por entender la inclusión financiera desde el lado de la demanda desarrollando encuestas para ello. En concreto, Colombia ha realizado dos encuestas de demanda de inclusión financiera en 2015 y 2017, y una encuesta y estudio de demanda de seguros en 2018. De igual manera, para la formulación del Plan Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), México hizo uso de su Encuesta Nacional de Inclusión Financiera a través de datos correspondientes a 2012, 2015 y 2018. Paraguay, por su parte, realizó una encuesta de inclusión financiera con miras a entender la situación y plantear su respectiva ENIF. Finalmente, Perú ha desarrollado una encuesta de inclusión financiera denominada: Encuesta Nacional de Demanda Potencial de Servicios Financieros y Cultura Financiera (2016) y también ha medido niveles de inclusión financiera a través de la Encuesta de Capacidades Financieras (CAF, 2014 y CAF-SBS, 2019). En concordancia con lo expuesto en la sección uno, un resultado general de estas encuestas son los bajos niveles de inclusión financiera en estos países.

Por otro lado, a pesar del uso de líneas de base en las estrategias nacionales, uno de los puntos débiles de las ENIF planteadas ha sido la carencia de diagnósticos e indicadores acerca de las poblaciones vulnerables, salvo los casos señalados de Colombia, México, Perú y Paraguay, que segmentan la población por grupos; por ejemplo, por ingreso. Autoras como Trivelli y Caballero (2018) hacen especial énfasis en que el desarrollo de indicadores para poblaciones vulnerables es clave para el desarrollo de objetivos y acciones dirigidas a estos grupos en las ENIF.

En cuanto a la medición de la educación financiera, como fue mencionado, en América Latina esta se ha realizado principalmente a través de la metodología de medición de capacidades financieras elaborada por la OECD (OECD, 2013; OECD, 2015b; OECD, 2018d). Esta metodología fue aplicada por CAF banco de desarrollo de América Latina en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) en el año 2014 y posteriormente realizada a Chile en 2016 y Argentina y Paraguay en 2017, y fue utilizada por Brasil en 2015 y México en 2017. En este sentido, el puntaje del indicador de educación financiera se encuentra basado en tres aspectos como lo son conocimientos, actitudes y comportamientos financieros. Para los jóvenes, se utilizan las pruebas PISA realizadas por la OECD (OECD, 2014a; OECD, 2017b, OECD, 2020)). Como se mencionó anteriormente, los países en ALC que participaron a la opción de cultura financiera en la prueba PISA son Colombia en 2012, Brasil, Chile y Perú en 2015 and 2018¹¹.

Como resultado de la aplicación de la Encuesta de capacidades financieras se identificó, como se muestra en detalle en la sección 1.3, que los países de la región presentan en media un nivel de capacidades financieras por debajo del promedio de los países del G20, en especial para la población más vulnerable (mujeres, pobladores rurales, adultos mayores y población de menores ingresos). Lo anterior plantea como reto, al igual que en el caso de la inclusión financiera, la puesta en marcha de acciones que lleven a la reducción de estas brechas de población y con relación a los países desarrollados. Trivelli y Caballero (2018) hacen especial énfasis en que las estrategias nacionales de inclusión y educación financiera sean coherentes frente a la existencia de estas brechas, ya que de esta forma se puede atender de mejor manera a la población en cuestión y se combate de una mejor manera la desigualdad. Esto constituye un objetivo a cumplir por parte de las diferentes ENEF y ENIF con miras a ser una política efectiva contra la desigualdad en ALC. Lo ideal sería que con base en estas mediciones se lograran establecer objetivos prioritarios y las correspondientes acciones para lograrlos.

Las Encuestas Nacionales de Inclusión Financiera en México y Paraguay

México ha logrado establecer una encuesta dedicada única y exclusivamente a los temas de inclusión financiera. Dicha encuesta ha permitido identificar retos y avances en esta materia a través del tiempo y la desagregación por grupos poblacionales. Esto último es un punto clave, pues permite identificar comportamientos y necesidades de acuerdo con cada segmento, permitiendo de esta manera tomar acciones más adecuadas a cada entorno.

Otro país que ha hecho uso de este instrumento ha sido Paraguay. Para la puesta en marcha de su respectiva ENIF, este país estableció como primer paso la realización de una encuesta de inclusión financiera que sirviera como diagnóstico previo para plantear los respectivos objetivos y acciones. Gracias a esta encuesta se logró segmentar la población de acuerdo con el nivel de ingresos y de esta forma identificar necesidades concretas de cada segmento.

La encuesta realizada para analizar el papel de los estudios de línea de base (en adelante ELB) en las estrategias nacionales muestra que la mayor parte de las instituciones indicaron que las iniciativas implementadas se sustentan en este tipo información o investigación. Estas líneas de base se utilizan para acciones específicas y para definir grupos de población objetivo para los programas. Las respuestas también indican que la mayor parte de los países cuenta con datos de información gubernamental (ej.: censos) y de organismos internacionales, como puede ser el caso del Global Findex.

A pesar de lo señalado en el párrafo anterior, de las respuestas se deduce que la medición de IF y EF tiene retos importantes relacionados con la comprensión de esta etapa y la importancia de la misma. Los resultados reportados parecen sugerir que no se ha hecho una socialización y conceptualización adecuada de la medición de los ELB, así como de su importancia tanto a nivel regional como a nivel institucional. Por tanto, son necesarios mayores esfuerzos para lograr una mayor concientización, en ambos niveles, sobre la necesidad de evidencia y medición de acuerdo con los estándares internacionales.

Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta los principales retos que fueron explícitamente mencionados por las propias instituciones que respondieron la encuesta para el desarrollo de ELB. En el caso de la EF destacamos los siguientes: i) la obtención de datos confiables y que demuestren la situación económica de la población (Brasil); ii) la dificultad de mapear un número de iniciativas significativo (Perú); iii) generar datos e índices que reflejen el estado de la EF entre niños y jóvenes; y iv) asegurar el seguimiento de grupos de tratamiento y control de las diferentes poblaciones (México). Como vemos, los retos para el desarrollo de ELB entre las instituciones son heterogéneos, lo que puede deberse a elementos idiosincráticos de cada país, su gobernanza, la diferencia de los estudios realizados y la definición de la población objetivo, o a que los países se encuentran en momentos distintos del diseño e implementación de las estrategias. No obstante, comparten como un reto común la obtención de información de calidad y relevante que permita tomar las mejores decisiones. Aquellos que reportaron no contar con ELB indicaron que las principales razones para no hacerlo fueron no haber involucramiento de las partes, o que ya existían encuestas nacionales de capacidades financieras o de inclusión financiera.

En el caso de la IF, los principales retos señalados por las instituciones fueron la necesidad de contar con financiamiento para poder desarrollar los estudios de línea de base, así como con personal experto y técnico en estos temas. En esa línea, algunas entidades indicaron la importancia de que la elaboración de las líneas de base tome como referencia estudios técnicos. Es notable el caso de Brasil, que es el único país que está utilizando investigaciones para el desarrollo de sus líneas de base, en especial resultados de economía de comportamiento. Sin embargo, en otros países la información gubernamental de censos y datos de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) es el tipo de información que más se utiliza hasta ahora para fundamentar las iniciativas de inclusión financiera (Brasil, Colombia, México y Uruguay).

Por último, el hecho de que los países no tengan un tipo de ELB homogéneo, como son el Global Findex o la Encuesta de Capacidades Financieras descritos en las secciones anteriores, puede hacer que los datos de línea de base no sean comparables en la región. A su vez, esto podría indicar que los estudios de los países no siempre se ciñen a parámetros indicados por entidades multilaterales (i.e. OCDE u otros), algo que se explorará más adelante. Uno de los interrogantes compartidos en los dos tipos de estrategias es, además, la razón por la cual los ELB no están disponibles para el público en la mayoría de los países¹², algo en lo que habría que profundizar. En muchos casos estos datos quedan para reportes técnicos internos, limitados a estadísticas simples y análisis descriptivo. La disponibilidad de estos datos, por ejemplo, para las universidades y centros de investigación, podría generar estudios y análisis cualitativos y cuantitativos sobre inclusión y educación financiera (Roa y Mejía, 2018), con información valiosa y sólida para las estrategias nacionales.

1.6 Inventarios y Estrategias Nacionales

Como fue expuesto, para el desarrollo de las estrategias nacionales, además de indicadores que permitan medir la inclusión y educación financiera es importante contar con información sobre los programas e iniciativas realizadas previamente a las estrategias nacionales. Esta parte es a veces más compleja porque muchos de los esfuerzos están dispersos y no son conocidos. La encuesta realizada para el presente trabajo mostró ciertos aspectos relevantes relacionados con el desarrollo y uso de inventarios para las estrategias nacionales de educación e inclusión financieras.

En el caso de las ENIF, en Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú, las instituciones reportaron que se preparó un inventario de programas/iniciativas, y que este fue utilizado para el desarrollo de planes específicos de la implementación de la estrategia. El inventario fue útil para determinar las poblaciones objetivo, aunque no fue creado inicialmente para este propósito.

Los principales retos encontrados para realizar el inventario fueron el crear una base de datos consolidada y homogénea. Esto se debe a que la mayor parte de las instituciones enviaron información con diferente nivel de detalle. Una recomendación a la hora de crear inventarios a futuro es solicitar esta información dentro de un marco específico que permita realizar comparaciones o la creación de un inventario sólido. Además, es importante incluir todas las iniciativas de los distintos sectores y actores, públicos o privados, lo cual permite detectar cuáles son relevantes para cada uno de ellos.

En cuanto a la educación financiera, los siguientes países han realizado inventarios de programas o iniciativas de educación financiera: Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú. El inventario fue utilizado para el desarrollo del plan de acción de la estrategia y para el desarrollo de planes específicos. En general, el mapeo y el inventario sirvieron para determinar la población prioritaria de la estrategia (en su mayoría, población vulnerable), y definir políticas públicas focalizadas. También sirvió para identificar sostenibilidad y escalabilidad de estudios, así como los programas más relevantes y la definición de criterios de priorización de programas.

Como era de esperar, el inventario mostró duplicidad de esfuerzos en los programas de educación financiera, ya que estos inicialmente no hacían parte de una estrategia integral. Fueron varios los retos señalados para elaborar el inventario: i) dificultad para identificar los programas específicos de EF; ii) dificultad en la observación de la ejecución de los programas y determinación de los que tuvieran mayor impacto; iii) falta de coordinación interinstitucional y establecimiento de sinergias; iv) veracidad de las respuestas sobre presupuesto y cobertura.

Es importante reiterar que la realización de ejercicios de inventario se considera una práctica común en los esfuerzos de inclusión financiera y educación financiera, al menos en la mayor parte de los países encuestados. Los inventarios no están necesariamente diseñados para determinar los grupos objetivo, y se utilizan principalmente como herramienta de mapeo. Sin embargo, la mayoría de las instituciones están de

acuerdo en que el inventario es una herramienta importante para el diseño de la estrategia nacional, ya que no solo ayuda a determinar una población objetivo, sino también indicadores de sostenibilidad y escalabilidad.

Notas

⁵ Una excepción, por ejemplo, es la base de datos de Mix Market que recoge información mundial de microfinancieras reguladas y no reguladas www.themix.org/mix-market

⁶ Para más información sobre la evaluación de educación financiera en las pruebas PISA por favor ver: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/oecd-pisa-financial-literacy-assessment.htm>

⁷ <https://www.oecd.org/skills/piaac/>

⁸ Desde finales del siglo XVIII y principios del XIX empiezan a surgir entidades financieras de naturaleza social: cooperativas, cajas de ahorro y uniones de crédito entre otras. Desde finales de los 80 y principios de los 90 fueron apareciendo en la región otras entidades financieras, como microfinancieras, bancos cooperativos y otros tipos de organizaciones no gubernamentales, conocidas como “*finanzas populares o de desarrollo*”.

⁹ Véanse Burgess y Pande (2005), Zhan y Sherraden (2011), y Bruhn y Love (2012).

¹⁰ Definida como “un estado donde la persona puede plenamente atender a sus obligaciones financieras presentes y en curso, puede sentirse seguro de su futuro financiero, y es capaz de tomar decisiones que le permite disfrutar de su vida” (CPFB, 2015).

¹¹ <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/oecd-pisa-financial-literacy-assessment.htm>

¹² En el Perú, los estudios y bases de datos de las encuestas se encuentran disponibles en el Sub-Portal de Inclusión Financiera de la SBS (<https://www.sbs.gob.pe/inclusion-financiera>)

2 Uso de instrumentos internacionales

Con miras a tener mejores ENEF y ENIF, el Banco Mundial y la OECD¹³ han establecido directrices y principios para el diseño y puesta en marcha de las mismas (World Bank, 2018; OECD, 2012A). Estos principios sirven como guía a los diferentes países para sus estrategias nacionales, desde cómo realizar la recolección de datos, hasta el monitoreo y evaluación de la estrategia. Si bien no todos los países poseen las mismas condiciones sociales, políticas y económicas, estas guías admiten ajustes a los planteamientos y cierto grado de flexibilidad de acuerdo con lo planteado.

En materia de uso de instrumentos internacionales, la encuesta realizada para el presente trabajo mostró ciertos aspectos a tener en cuenta. Para el caso de las estrategias de EF, en primer lugar, el apoyo internacional se ha recibido principalmente en las etapas de diseño y desarrollo. Colombia, Paraguay y Perú obtuvieron apoyo por parte del Banco Mundial en los aspectos de diseño, mientras que Uruguay y Brasil lo hicieron en la etapa de desarrollo. Por otro lado, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México se beneficiaron de recibir el apoyo del grupo de expertos de la red INFE, así como de la Secretaría de la OECD/INFE en la fase de diseño. Así mismo, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú recibieron apoyo de CAF para las encuestas de capacidades financieras, así como Argentina, México, Perú y Paraguay para el diseño y evaluación de sus ENIF.

En cuanto al tipo de apoyo, la mayor parte reportó que este consistió en consultoría (gracias a la revisión de las estrategias por la OCDE, como en Argentina y México), patrocinio, financiamiento (por ejemplo, para el desarrollo de material docente en Uruguay por parte de CAF), retroalimentación y talleres (por ejemplo, en Colombia, de medición y evaluación impartidos por el Banco Mundial; y de innovación e intercambio de experiencias internacionales impartidos por CAF). Todas las instituciones que recibieron apoyo reportaron que este fue 'muy importante', y algunos en especial resaltaron la importancia de conocer las experiencias internacionales. En el caso de Perú se mencionó, no obstante, que lo ideal es que este apoyo fuera continuo.

Pasando ahora a las estrategias de IF, todas las instituciones encuestadas contestaron que recibieron apoyo para el diseño de la estrategia, y que es justo esta fase la más relevante para contar con la ayuda de las organizaciones internacionales. De las respuestas de los distintos países se deduce que el apoyo debe ajustarse a las necesidades de cada país y cada sector. Es decir, se demanda que prevalezca el enfoque local.

Por tanto, las directrices de los organismos internacionales podrían no ser suficientes para estos países en el caso de la IF, pero sí para el caso de EF. Solo Perú mencionó que los aspectos políticos y culturales han sido difíciles de contextualizar a partir de las experiencias internacionales de EF. Habría que preguntarse si esto se debe a que estas directrices y metodologías están más consolidadas y extendidas en el caso de EF (por ejemplo, la metodología de OCDE/INFE), que en el caso de la IF. También puede estar relacionado con que el hecho de que, por la propia naturaleza y multidimensionalidad de la inclusión financiera, haya que considerar con más énfasis elementos idiosincráticos de cada país (contexto económico, financiero, social, etc.) que en el caso de la EF. Este es un tema que merece mayor exploración para dar una respuesta rigurosa a la discrepancia encontrada.

Finalmente, entre los organismos que han jugado un rol importante en el desarrollo de la estrategia de EF en la encuesta se reportaron los siguientes: INFE/OCDE, BID, CAF, CYFI, Banco Mundial, la Cooperación Suiza y CEMLA. Destaca que las distintas instituciones en general mencionaron a distintos organismos. Es por ello

que pareciera que, o bien los organismos internacionales enfocan esfuerzos en distintos países; o bien, que las instituciones valoran de distinta forma el apoyo recibido de los distintos organismos multilaterales. En cuanto a los organismos que jugaron un rol importante en el desarrollo de la estrategia de IF, los más citados fueron el Banco Mundial, BID y el Departamento de Tesorería de los Estados Unidos de América. En términos generales, se puede concluir que los apoyos han estado dirigidos principalmente al diseño de ENEF y ENIF, que van de la mano con los lineamientos elaborados por la OCDE y el Banco Mundial.

Notas

¹³ Véase también <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/nationalstrategiesforfinancialeducation.htm>

3 Poblaciones objetivo y procesos de consulta

Como se ha mencionado en la sección anterior, la utilización de herramientas de diagnóstico es fundamental para los procesos de diseño de las estrategias nacionales de inclusión y educación financieras, y se configuran como un requisito para su exitosa implementación. Las herramientas de diagnóstico no solo permiten identificar obstáculos, riesgos y oportunidades para el éxito de las políticas a implementar, sino que tiene también el potencial de acercar dichas políticas de forma enfocada a la población que se busca intervenir, al proveer la información necesaria para evaluar la relevancia de productos y servicios financieros y no financieros en el desarrollo de su vida cotidiana. En este sentido, es importante mencionar que la recolección de información de diagnóstico, además de coadyuvar en los procesos ya mencionados¹⁴ es también esencial al momento de corroborar, refinar, o en algunos casos determinar, grupos de poblaciones objetivos y los mejores mecanismos para incluirlos en los procesos de desarrollo e implementación de las estrategias, de forma que se pueda garantizar la relevancia e idoneidad de estas.

La segmentación de la población en subgrupos particulares o poblaciones objetivo a menudo es una decisión basada en agendas de política social y económica más amplias implementadas por el gobierno y las administraciones nacionales, de las cuales la educación o inclusión financiera es un componente (OCDE, 2015a). La segmentación se reconoce como útil, ya que contribuye a maximizar el impacto de los recursos disponibles durante el proceso de implementación. Además, permite a las instituciones a cargo de la implementación desarrollar las experiencia y conocimientos sobre los grupos objetivo específicos, y como tal, puede hacer que desarrolladores de productos y/o facilitadores de programas reaccionen de forma rápida y adecuada a cambios en las características o comportamientos de(los) grupo(s) objetivo (ibid.) Además, la segmentación es crucial en el proceso educativo, ya que permite una comunicación más refinada y un enfoque pedagógico que puede abordar las necesidades reales de grupos específicos de consumidores financieros, lo que les permite responder a comportamientos y vulnerabilidades específicas (Knoote & Ortega, 2015).

En lo que se refiere a las estrategias de inclusión financiera, las ventajas de la segmentación son igualmente evidentes, ya que el objetivo final es y debe ser siempre diseñar y desarrollar productos y servicios que no solo sean accesibles para las poblaciones vulnerables o excluidas, sino que también sean utilizables, de manera que respondan a las necesidades financieras específicas y etapas del desarrollo financiero del individuo o del hogar (Bird & Romero, 2018).

En esta sección profundizaremos sobre dos elementos cruciales en el diseño, desarrollo e implementación de las estrategias nacionales: 1) población(es) objetivo, y 2) los procesos de consulta. El primer elemento se refiere a la necesidad de determinar de acuerdo a las prioridades nacionales, u otros instrumentos o mecanismos, las poblaciones que recibirán atención prioritaria en el marco de las estrategias nacionales. El segundo elemento, hace referencia a los mecanismos y/o canales utilizadas para garantizar que las necesidades específicas de estas poblaciones sean tomadas en cuenta y atendidas en el desarrollo e implementación de la estrategia nacional.

3.1 Poblaciones objetivo

En la mayoría de los contextos nacionales, las estrategias buscan beneficiar a la población en general. Sin embargo, se evidencia en los documentos de las diferentes estrategias de la región, la identificación de subgrupos poblaciones que representan prioridades de políticas dentro de las estrategias. Como ya hemos mencionado, la determinación de poblaciones objetivo con frecuencia obedece al alineamiento de las estrategias nacionales con políticas más amplias a nivel nacional. Estas políticas pueden ser por ejemplo aquellas enfocadas a la disminución o erradicación de la pobreza o al desarrollo de los mercados financieros.

Es importante destacar que existen dos enfoques principales en la determinación de poblaciones objetivos. En el primero, y usado con más frecuencia en estrategias de EF, se toman en cuenta características demográficas, por ejemplo, mujeres y jóvenes, niveles de ingresos, ubicación geográfica, por ejemplo, rural, urbana, periurbana y finalmente por actividad económica, por ejemplo, Mipymes, hogares que dependen de la agricultura, trabajadores del sector informal (Banco Mundial, 2018). Según la OECD (2015a) los países participantes en la encuesta OECD/INFE muestran que estos grupos objetivo incluyen: jóvenes (más de la mitad de los países que respondieron), mujeres, grupos de bajos ingresos, personas mayores, micro, pequeñas y medianas empresas, migrantes y, en algunos países, personas que viven en zonas rurales.

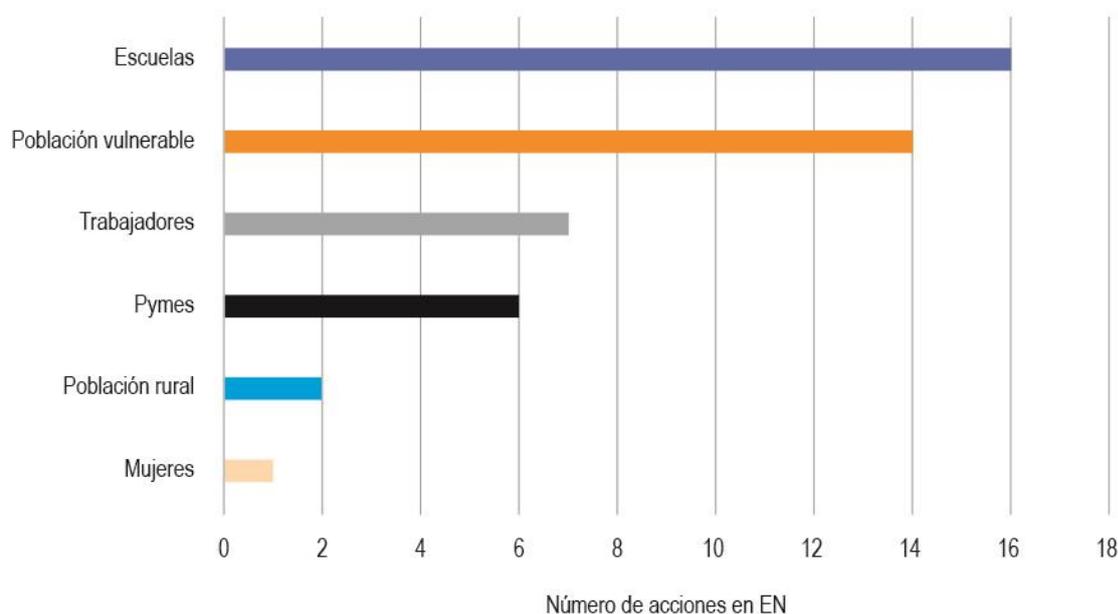
El segundo, y usado con mayor frecuencia en las estrategias de inclusión financiera, se toman en cuenta los objetivos establecidos por la estrategia en lo que se denominan “áreas de política”. Según el Banco Mundial (ibid.) las áreas de políticas pueden estar orientadas por:

- Subsector o grupo de productos: por ejemplo, banca, microfinanzas, pagos, ahorros, seguros, pensiones.
- Usuarios finales: por ejemplo, finanzas de Mipymes, finanzas agrícolas, inclusión financiera de mujeres.
- Infraestructura habilitadora, por ejemplo, infraestructura crediticia, sistemas nacionales de pagos infraestructura de tecnología de información y comunicaciones, sistemas de identificación, infraestructura de datos.
- Temas transversales, por ejemplo, servicios financieros digitales, tecnología financiera, canales de distribución, diseño de productos, protección del consumidor financiero, capacidad financiera.

La siguiente Figura 4 muestra una evaluación cualitativa de planes de acción de las EN de Perú, México, Colombia, Paraguay and Brasil. En la que se destacan las acciones enfocadas a poblaciones específicas.

Lo retos asociados a las poblaciones objetivos derivan de la falta de información o la utilización de información disponible sobre las necesidades específicas de la misma y su abordaje en las estrategias nacionales, algo que se profundiza en la siguiente subsección. Es también importante mencionar, en el caso de poblaciones vulnerables, que los procesos de caracterización de dichos grupos son con frecuencia establecidos tomando en cuenta parámetros relevantes a políticas de diferente naturaleza a las estrategias nacionales, sin tomar en cuenta las especificidades de estos grupos en lo que refiere a la provisión de productos y servicios financieros y la creación de capacidades financieras.

Figura 4. Acciones enfocadas a poblaciones específicas dentro de las estrategias nacionales en América Latina



En esta dirección, un avance importante en la región es la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) 2020-2024 de México, la cual considera distintas medidas de inclusión financiera dirigidas a aumentar el bienestar no solo de la población en general, sino de mujeres, niños y jóvenes, personas adultas, población indígena, beneficiarios de programas sociales, y dueños de micro y pequeñas empresas.

3.2 Procesos de consultas a actores y poblaciones objetivos

La segmentación de la población en grupos objetivos es de suma importancia en el proceso de identificación de actores intermedios y secundarios que contribuyan a los procesos de formulación, implementación y evaluación de las estrategias nacionales. La segmentación puede ser por: grupos específicos de empleados del sector público; partes interesadas, como periodistas, empleadores, activistas o maestros; diferentes tipos de instituciones financieras; o aquellas instituciones o individuos que implementan programas o iniciativas específicas, a los que se pueda consultar sobre la pertinencia, viabilidad y efectividad de las intervenciones.

La creación y consulta a grupos de actores o partes interesadas también es fundamental para las etapas de formulación, implementación y evaluación, en tanto que permiten la creación de coaliciones, colaboraciones o grupos de expertos que sirven de apoyo a los procesos asociados a diferentes etapas de desarrollo de las estrategias nacionales. Asimismo, permiten identificar problemas y perspectivas de educación e inclusión financiera tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda. De igual importancia, sobre todo cuando hablamos de poblaciones desatendidas o vulnerables, es la consulta con individuos o grupos de individuos, representantes de dichas poblaciones, y la recolección de información sobre sus necesidades específicas y comportamientos.

Así, las consultas con los segmentos objetivo son un componente clave y de referencia en el proceso de desarrollo e implementación de la estrategia nacional. Los enfoques participativos se consideran clave para la implementación exitosa de una estrategia. Esto significa no solo consultas amplias y en profundidad con las partes interesadas relevantes en los sectores público y privado y con la sociedad civil, sino también con individuos pertenecientes a dichas poblaciones.

En la actualidad, los procesos de consultas a veces se llevan a cabo con grupos excluidos financieramente, pero la información sobre el alcance de estas consultas es escasa, y la representación de los más pobres, como las mujeres rurales o de bajos ingresos estos procesos parece ser deficiente (AFI, 2015; Trivelli & Caballero 2018). Se han identificado, sin embargo, una serie de mecanismos y herramientas que los países utilizan para la consulta de las partes interesadas. Entre estas se encuentran: reuniones públicas o talleres abiertos en los que las partes interesadas pueden expresar libremente sus puntos de vista, reuniones cerradas con instituciones o grupos específicos, discusiones de grupos focales en los que diferentes segmentos de la población pueden contribuir, y consultas virtuales. Lamentablemente, la disponibilidad de información referente a los mecanismos o herramientas empleados y cómo han sido utilizados en las diferentes etapas de desarrollo de las estrategias nacionales de educación e inclusión financiera es casi inexistente. De hecho, la información referente a los procesos de consulta se limita a las recomendaciones emanadas de organismos internacionales a través de documentos prácticos como lo son guías o manuales de diseño, operacionalización o implementación.

Hay, sin embargo, algunos esfuerzos rigurosos de poner este tema sobre la mesa, como lo es el trabajo de Knoote y Ortega (2015) sobre la caracterización de vulnerabilidades en las estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina. En este trabajo, las autoras exploran la realización de procesos de consultas con poblaciones vulnerables y sus representantes en el diseño e implementación de estas estrategias. Este trabajo corrobora la existencia de una amplia gama de mecanismos/herramientas y niveles de intensidad con los que los países involucran a diferentes grupos de actores para que el proceso de desarrollo de las estrategias nacionales sea inclusivo con los grupos vulnerables.

De acuerdo a los resultados del presente estudio, una parte importante de las instituciones participantes de la encuesta sobre retos de implementación de estrategias nacionales de inclusión y educación financiera indicaron que, al diseñar intervenciones para poblaciones objetivo, la participación de representantes de los grupos objetivos identificados es clave (e.g: ministerio de la mujer o de la juventud para dicha población, asociaciones de consumidores, etc.). Los encuestados informan que tanto para EF como para IF no se establece contacto directo con la(s) población(es) objetivo, sino con sus instituciones representantes en los grupos de trabajo asociados a las plataformas o comités nacionales de IF y EF. Una parte importante de los participantes en este estudio encuentra que la experiencia de los grupos técnicos se considera suficiente para determinar las necesidades de la población objetivo. En este sentido es evidente que no existe en la región convicción con respecto a la inclusión de individuos pertenecientes a estos grupos, lo que ciertamente limita el alcance de los procesos de consulta.

Con respecto a las herramientas utilizadas en los procesos de consulta, generalmente se utilizan encuestas del lado de la demanda. Las instituciones participantes en este estudio reconocen que estas herramientas no siempre son suficientes. Además, explican que en ella se utilizan varios enfoques de consulta para el mismo grupo objetivo, de forma que pueda recopilarse información que podría proporcionar un conjunto de datos más completo sobre las necesidades de una población específica.

Al mismo tiempo es importante resaltar, que la información recopilada en este estudio indica que los procesos de consulta suelen ser unidireccionales y con fuertes limitaciones temporales. Esto quiere decir que, en la mayoría de los casos, tanto en EF como en IF, no existen mecanismos de retroalimentación durante las diferentes etapas de desarrollo de las estrategias, tampoco durante su implementación, y no parecen existir provisiones sobre la participación de estos grupos en los procesos de evaluación. Este es sin duda un desafío clave, ya que la retroalimentación es un componente clave del proceso de monitoreo, elemento esencial de medición del estado de las estrategias nacionales (OCDE, 2012). De acuerdo con la mayoría de las instituciones participantes de este estudio, los grupos objetivos son consultados con frecuencia únicamente en la etapa de diagnóstico, y en etapas de desarrollo de iniciativas y programas específicos.

Sobre los retos asociados a la realización de procesos de consulta que fueron posible relevar a través de este estudio, los encuestados indican que los desafíos principales están relacionados con las evaluaciones de las necesidades de la(s) población(es) objetivo. Con frecuencia, estos están vinculados

a la limitación de recursos con los que cuentan los equipos de desarrollo de las estrategias nacionales. La imposibilidad de “sentar a todas las instituciones a la mesa”, también vinculada a los recursos necesarios para involucrar a todas las partes relevantes, es citada como uno de los retos más importantes. De la misma manera, debido a la naturaleza de "intermediación" de los procesos de consulta, la recopilación de información confiable es un problema. Además, aunque las instituciones tuvieran la convicción de que es importante poder llegar a los segmentos objetivo en sí mismos, esto representa un reto que es a menudo insuperable por la limitada disponibilidad de los recursos y las dificultades a veces hasta geográficas de llegar a poblaciones remotas.

En resumen, los procesos de consulta a pesar de estar más o menos institucionalizados en el desarrollo de estrategias nacionales, se utilizan con muy diversos niveles de intensidad y alcance. Sin embargo, se reconoce en la región que estos podrían ser clave para enriquecer la toma de decisiones, incluir diferentes perspectivas sobre el trabajo de la estrategia y potencialmente tener un impacto más profundo sobre la(s) población(es) objetivo. Sin embargo, a menudo, las dificultades enfrentadas en los procesos de diagnóstico, así como la falta de recursos, parecen obstruir procesos inclusivos de consulta. El desarrollo de métodos económicos para realizar consultas y grupos focales que incluyan al comunicación directa con los grupos vulnerables puede presentarse una oportunidad clara en la creación de intervenciones efectivas de IF y EF para estos segmentos de población.

Notas

¹⁴ 1) Diagnóstico del estado inicial de la IF y EF, 2) establecimiento de las necesidades y debilidades prioritarias de la población en materia de educación e inclusión financiera, 3) desarrollo de las metas y objetivos dirigidos a atender necesidades específicas y 4) medir y evaluar el éxito de los programas y si las metas establecidas fueron alcanzadas.

PROCESOS DE CONSULTA Y POBLACIONES OBJETIVOS. CASOS DE PAÍSES

En el siguiente apartado se describen los procesos de consulta llevados a cabo durante el desarrollo de estrategias nacionales tanto de inclusión como de educación financiera en Brasil, Colombia, Perú y México.

Brasil

Brasil implementó una estrategia inclusiva en el desarrollo de la ENEF cuyo objetivo fue tomar en cuenta las complejidades y diferencias de la sociedad brasileña. Con este fin, se utilizó una investigación de campo en profundidad, con 100 beneficiarios de cada población objetivo, que incluyó herramientas etnográficas como: visitas a hogares y exploración de las rutinas diarias de usuarios de servicios financieros. Las soluciones se refinaron con la participación de 1.500 personas de cada población objetivo, en cinco regiones brasileñas. Durante la fase de experimentación, se llevaron a cabo sesiones de prueba de prototipos, observación del uso de la herramienta, talleres de trabajo y mesas redondas, conversaciones en profundidad, así como encuestas del lado de la demanda. Este es uno de los pocos ejemplos de consultas directas de tal magnitud con poblaciones objetivo.

Colombia

Colombia indicó que, si bien se produjeron consultas, estas fueron hechas a través de entidades que tienen contacto directo con las poblaciones objetivo, y no directamente por el organismo encargado de la implementación con individuos o grupos de individuos de la población objetivo. Por ejemplo, en el caso particular de víctimas del conflicto se produjo la colaboración con el Departamento de Prosperidad Social, y se incluyeron a otras organizaciones que lideran el tema de atención y reparación a las víctimas. Adicionalmente, durante el proceso de desarrollo de la estrategia de inclusión financiera, también se utilizaron varios instrumentos, incluida una encuesta del lado de la demanda sobre inclusión financiera.

Perú

Las autoridades peruanas participantes de este estudio indicaron que la información recogida de la población objetivo estuvo vinculado a los estudios de demanda cuantitativo y cualitativo. El proceso de consulta sobre poblaciones objetivo se realizó con las instituciones participantes durante el diseño de la ENIF. De manera similar, se realizaron reuniones con diferentes organizaciones que representan a las diferentes poblaciones objetivo. En este caso se realizaron proceso de consulta con las posibles instituciones participantes de la ENIF, partiendo del supuesto que estas instituciones conocen de manera cercana la problemática y necesidades de las poblaciones objetivo en su cada uno de sus ámbitos de acción. Además, se creó un grupo de población vulnerable, con el objetivo de ajustar todas las políticas relevantes emitidas por la estrategia nacional a las necesidades de los grupos más vulnerables, y con el objetivo más amplio de mejorar la calidad de vida en estas poblaciones.

México

México indicó que las consultas habrían sido muy valiosas para definir las necesidades de las poblaciones vulnerables, sin embargo, no lo hicieron de manera formal o a gran escala debido a los recursos limitados. Se realizó una encuesta sobre cómo la población vulnerable [especialmente rural] usa, comprende y percibe los servicios financieros. México indicó un claro deseo de hacer un seguimiento [de los instrumentos que habían usado] para explorar si los productos realmente funcionan para las personas vulnerables y para las familias.

4 Sistemas de gobernanza

Cuando hablamos de la implementación de políticas es fundamental que consideremos la influencia y la relación entre las instituciones, su naturaleza, acciones y objetivos particulares, y los sectores e individuos involucrados, como factores determinantes tanto de éxitos como de desafíos. Como ha sido mencionado en la sección anterior, el proceso de institución de mecanismos que permitan la interacción eficaz de estos factores es particularmente importante, tomando en cuentas las complejidades que presentan la diversidad de actores públicos y privados que interactúan en este tipo de política pública. Según los principios de la OECD/INFE (uno de los lineamientos internacionales más utilizados por las instituciones participantes en este estudio) las estrategias nacionales – en este caso refiriéndose a aquellas de educación financiera, pero sin duda un precepto aplicable a ambos tipo de estrategia, de inclusión y educación financiera –, deben “basarse en mecanismos transparentes de coordinación y gobernanza, con una autoridad líder identificada o mecanismo de gobierno, y roles y responsabilidades compartidos, pero claramente definidos, para las partes interesadas relevantes” (OECD, 2012A).

En términos del desarrollo y operacionalización de la estrategia, el Banco Mundial también reconoce el establecimiento de mecanismos de gobernanza como uno de los elementos clave en el éxito de las estrategias nacionales. En este sentido, la institución hace énfasis en el hecho de que los arreglos de gobernanza de las estrategias nacionales están íntimamente relacionados con los procesos de consulta que deben caracterizar las fases iniciales de bosquejo de una estrategia. (Banco Mundial, 2018)

La gobernanza es un espacio de observación de las estructuras, juegos políticos e influencias resultantes de la complejidad de las relaciones entre diferentes instituciones a lo largo de todo el ciclo de desarrollo y cumplimiento de las políticas (Peci, et al. 2008 y Vasconcellos, 2011). Siendo que estas relaciones están con frecuencia determinadas por los contextos en los que se desarrollan estas políticas, es importante resaltar que para su implementación pueden utilizarse diferentes mecanismos de coordinación a través de diferentes partes interesadas. Empero, el objetivo debe ser siempre generar estructuras relativamente formales que perduren durante el período de implementación (Banco Mundial, 2018). Por lo tanto, analizar más profundamente el elemento de gobernanza de las estrategias nacionales de educación e inclusión financiera de América Latina nos permite comprender sus efectos sobre la implementación y su capacidad de avance en la región.

Para comprender mejor la gobernanza de las estrategias, es importante poder dar una mirada a la composición de las plataformas o comités nacionales y grupos de trabajo de EF e IF, los cuales se constituyen en muchos de los casos, como las unidades fundamentales en la constitución de las estrategias nacionales. Igualmente se resalta que ha sido a través de los años y el compartir y deliberar de conocimientos, prácticas y experiencias entre las instituciones que componen esos comités, que las estrategias nacionales se han configurado y consolidado como iniciativas de política pública de carácter multisectorial. Si bien en una parte importante de los casos las estrategias son lideradas por una organización, cuentan con el reto de incluir a una serie de instituciones con mandatos legales, prioridades políticas y capacidades diferentes puestas a la disposición del avance de estas. Las instituciones involucradas en las estrategias nacionales pueden variar desde ministerios, bancos centrales, superintendencias, agencias gubernamentales, hasta asociaciones de industrias o sectores, bancos de desarrollo e instituciones académicas, tornando los ambientes de esas gobernanzas variados y diferenciados como los propios países. El objetivo es tener una amplia representación que permita incluir

ideas y necesidades complementarias y divergentes, de forma que los intereses y capacidades de todos los grupos aludidos sean incorporados al plan de implementación final y respondan a planes específicos e iniciativas políticas ya existentes, fortaleciendo a las estrategias.

Asimismo, las instituciones participantes de las estrategias nacionales se enfrentan con el imperativo de tomar en cuenta las propias prioridades, al mismo tiempo que se consideran objetivos más amplios de política pública en los que se enmarcan los proyectos de IF y EF, de forma que estos puedan ser integrados de forma efectiva en áreas prioritarias de interés nacional. Aunado a esto, las estrategias nacionales y las instituciones que las lideran o participan de su coordinación, deben considerar constantemente eventos nacionales clave, como elecciones o periodos legislativos, que pueden dar lugar a virajes importantes en las prioridades de política pública a nivel nacional o cambios de personal de las instituciones sobre las que recaen las responsabilidades de la estrategia. Por lo tanto, es fundamental no solo contar con una participación constante de las partes interesadas, sino también con sistemas de gobernanza que permitan llegar a consensos sobre las prioridades de la estrategia, las capacidades y por tanto responsabilidades de las instituciones involucradas, y que además incluyan mecanismos e incentivos de permanencia en el tiempo, de forma que no se pierda el impulso debido a cambios en las organizaciones de las partes interesadas o dentro de ellas. De aquí la importancia de estudiar de forma cuidadosa las dinámicas de la relación entre las organizaciones involucradas en el desarrollo e implementación de las estrategias como un factor clave para el éxito de la implementación.

En ese estudio, notamos que, en términos de gobernanza, las estrategias siguen en gran parte el mismo estilo que el de los procesos de implementación: la mayoría centraliza su gestión y descentraliza las acciones en grupos de trabajo o instituciones individuales. Por otro lado, identificamos que la mitad de los encuestados están involucrados en la implementación de las estrategias y alrededor de dos tercios de ellos están involucrados en procesos de liderazgo y coordinación. En esta investigación utilizamos como base dos criterios de análisis: el Liderazgo/Coordinación y los Grupos de Trabajo porque desde ellos se comprende mejor los desafíos inherentes a la relación entre esas organizaciones y su impacto sobre la implementación de las estrategias.

Para facilitar la tarea de presentar estos retos, en nuestros análisis hemos identificado desafíos en algunos factores que aún no fueron estudiados en profundidad, en lo que respecta a liderazgo y coordinación: (1) Composición de plataformas o comités nacionales, (2) Liderazgo y coordinación de los diferentes actores, y (3) Influencia de los sistemas de gobernanza en la capacidad de implementación. Estos factores, aunque están inextricablemente vinculados, son presentados de forma separada en esta sección para facilitar su presentación.

4.1 Composición de plataformas o comités nacionales

Una parte significativa de las estrategias nacionales son lideradas y compuestas en su mayoría por órganos supervisores de los sistemas financieros nacionales (bancos centrales y superintendencias financieras) que tienen como rol central la regulación o supervisión del sistema financiero. Destaca el hecho de que un menor número de las instituciones participantes tienen como rol central la ejecución de políticas públicas con objetivos sociales, como son la salud, la disminución de la pobreza y la desigualdad, por ejemplo. Aunado a esto, es importante resaltar que gran parte de las organizaciones que componen los comités o plataformas nacionales de educación y/o inclusión financiera, no están a cargo directamente de la ejecución de los planes de acción determinados por estas. Esto quiere decir que para su implementación dependen en gran parte del esfuerzo individual de otras organizaciones, como ministerios de educación, escuelas, órganos de gobierno, etc. o en la mayoría de los casos, de un esfuerzo mancomunado entre estos. La composición de la gobernanza puede influenciar el alcance y efectividad en la implementación de las estrategias nacionales en abordar objetivos sociales. Por ejemplo, en el caso de la ENEF en Brasil, la participación de los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación, permitió la

construcción de proyectos de educación financiera de gran escala por haber sido construido en colaboración directa con estos ministerios.

Adicional a esto, como hemos mencionado anteriormente, institucionalmente estos actores tienen naturalezas y objetivos y niveles distintos de involucramiento en las estrategias nacionales. Esto exige algunos puntos de atención centrados en el proceso de deliberación y en los principios sobre los que están basados los esquemas de gobernabilidad de las estrategias nacionales. En el caso del proceso decisorio dentro de las plataformas o comités, se pueden requerir herramientas o mecanismos que coadyuven a formar intereses comunes, crear consenso, tomar decisiones y, especialmente, proporcionar al grupo el interés común y dinamismo necesarios para la división y ejecución de tareas entre todos los involucrados -- a pesar de la existencia de intereses y capacidades institucionales en muchos casos divergentes. En este caso es importante que, a lo largo de los procesos de diseño de las estrategias nacionales, los actores participantes puedan acordar aquellos principios o valores sobre los que se fundamentarán las acciones de la estrategia. Aunque pudiera considerarse un acto simbólico, la inclusión de principios como: transparencia, efectividad, participación, colaboración, etc.; pueden ser un factor de éxito para la implementación. El establecimiento de principios que rijan la estrategia y tenga efecto sobre las relaciones que en su marco se desarrollan también tienen el potencial de coadyuvar a los procesos de asignación de responsabilidades, trabajo conjunto y también acerca de la asignación de los recursos financieros y capital humano necesarios.

Un punto importante acerca de la composición de las estrategias nacionales es la relación entre el sector público y privado, en particular la convivencia de reguladores del mercado financiero con instituciones y asociaciones financieras reguladas por ellos. Países como Brasil y Perú han encontrado una forma de incluir a las instituciones financieras en la gobernanza de las estrategias nacionales, especialmente en el caso de EF. En el caso de Brasil, donde la estrategia de EF existe desde 2010, el sector privado cumplió un papel clave en la gobernanza, especialmente en los grupos de trabajo para producción de materiales educativos y en la implementación. Con el reto de facilitar la implementación, fue creada la Asociación de Educación Financiera de Brasil (AEF-Brasil), una organización sin fines de lucro que tiene su equipo y estructura mantenidos por el sector privado, y que ha tenido un acuerdo de cooperación con el Comité Nacional para coordinar la implementación y la recaudación de fondos para el portafolio de proyectos.

Según lo resaltado por la OCDE en su análisis de la participación del sector privado en actividades de educación financiera (OCDE, 2014), el involucramiento del sector privado en la gobernabilidad contiene elementos positivos, como por ejemplo la contribución de recursos financieros, especialista y conocimiento actualizado sobre temas financieros y comunicación eficiente. Además, algunas partes interesadas del sector financiero están bien posicionadas para llegar a un público más amplio, aprovechar "momentos de enseñanza" relacionados con decisiones financieras clave y combinar la educación financiera con los esfuerzos de inclusión financiera (OCDE, 2014). Sin embargo, en la gobernanza es importante que los roles y responsabilidades sean muy claros y bien definidos. Es importante también que se puedan evitar conflictos de interés. Por ejemplo, la provisión de educación financiera como una actividad comercial puede conducir al uso de la educación financiera con fines comerciales, además, las organizaciones privadas son más propensas que las públicas y sin fines de lucro a dirigirse a los clientes más rentables y de fácil acceso. Como se nota, un reto específico que no debe ser menospreciado, que está también relacionado a la composición de las estrategias nacionales, es el involucramiento del sector privado como agente crucial en la implementación de estas, tanto el EF como en IF, pero la capacidad y responsabilidad de escala de la implementación está en el sector público.

Es importante resaltar que, si bien la mayoría de las instituciones encuestas reporta niveles considerables de colaboración e involucramiento del sector privado en iniciativas de IF y EF, estas relaciones no han sido, en la mayoría de los casos formalizadas a través de las estructuras de gobernanza de las estrategias nacionales, sino que se encuentran en el espacio de lo que podríamos llamar esfuerzos programáticos¹⁵. Esto quiere decir que el sector privado, por lo general, no participa de las estructuras de gobernanza de

las estrategias nacionales, como podemos ver en el cuadro 2 en el que se describe el sistema de gobernanza y su composición en diferentes países de LAC.

Cuadro 2. Sistemas de gobernanza de las estrategias nacionales de IF y EF en LAC.

PAIS	SISTEMA EF	SISTEMA IF
BRASIL	Comité Nacional de Educación Financiera Composición: Banco Central de Brasil, Comisión de Valores Mobiliarios, Superintendencia Nacional de Seguridad Social Suplementaria, Superintendencia de Seguros Privados, Ministerio de Justicia y Ciudadanía, Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda	Alianza Nacional de Inclusión Financiera (2011) Composición: Banco Central de Brasil, Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), Superintendencia Nacional de Seguridad Social Suplementaria (PREVIC), Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP), Ministerio Público, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Comunicaciones, Servicio Brasileiro de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República.
COLOMBIA	Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (2017) Composición: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional, Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de la Economía Solidaria, Departamento Nacional de Planeación, Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas	Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera (2016) Composición: Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Director Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Superintendente Financiero de Colombia, Superintendente de la Economía Solidaria y Director Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera.
CHILE	Comisión Asesora para la Inclusión Financiera Composición: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Banco Central de Chile Superintendencia de Pensiones Superintendencia de valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	
GUATEMALA		Comisión de Inclusión Financiera (COMIF) (2019) Composición: Banco de Guatemala, Ministerio de Economía y Superintendencia de Bancos.
MEXICO	Comité Nacional de Educación Financiera Composición: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Banco de México (Banco Central)	Consejo Nacional de Inclusión Financiera Composición: Secretaria de Hacienda y Crédito, Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas., Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Tesorería de la Federación, Banco de México (Banco Central)
PARAGUAY	Grupo de Trabajo – Educación Financiera (2014) Composición:	Comité Nacional de Inclusión Financiera (2014) Composición: Banco Central del Paraguay, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Planificación e Instituto Nacional de Cooperativas.
PERÚ	Grupo Técnico de Trabajo (GTT) de Educación Financiera Composición: Ministerio de Educación, Superintendencia de Banca, Seguros y Fondos privados de Pensiones, Ministerio de economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo e Inversión Social	Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera Composición: Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Superintendencia de Banca, Seguros y Fondos de Pensiones Privadas, Banco central de Reservas, Ministerio de Educación y Banco de la Nación

Fuente: Elaboración propia. Retos en la Implementación de las EN, 2019.

4.2 Liderazgo y coordinación

Entre los desafíos señalados por las instituciones participantes de este estudio, la coordinación de las instituciones involucradas en las estrategias nacionales para la implementación de sus planes de trabajo o estrategias de acción es una de las más citadas. Y es que es de esperarse, que, al reunir una serie de actores con prioridades, capacidades y recursos diversos, alcanzar niveles aceptables de consenso y compromiso sea una tarea importante pero compleja.

En el caso de las estrategias nacionales de EF e IF en LAC, esta responsabilidad recae sobre instituciones específicas que son asignadas o surgen como líderes de las estrategias nacionales, a veces a través de instrumentos legales (e.g: decretos presidenciales) o gracias a su persistente labor en estos espacios.

Cuando hablamos de liderazgo, es importante hacer referencia a los dos tipos de liderazgo que han demostrado ser esenciales a los procesos de desarrollo e implementación de estrategias nacionales. Por un lado, el liderazgo interno en cada una de las instituciones participantes de la estrategia, ya que este garantiza que las iniciativas de EF e IF perduren en el tiempo. Aunado a ello, cuando el (la, los) líder(es) valora como prioridad los esfuerzos de EF o IF de la institución, los objetivos de dichas iniciativas adquieren claridad, la asignación de recursos para dichos objetivos se facilita y el compromiso a nivel institucional aumenta. Por otro lado, hablamos del liderazgo en términos del posicionamiento de la institución a nivel nacional en materia de EF o IF. Esto se refiere a la influencia que dicha(s) institución(es) ejerce sobre los diferentes aspectos de las estrategias nacionales, y los instrumentos legales o mandatos que le atribuyen a ellas responsabilidades en la materia y, por lo tanto, con frecuencia, tienen bajo su responsabilidad la coordinación de iniciativas en el marco de las estrategias nacionales con diversidad de instituciones y de intereses, funciones y distintos en estilo de colegiatura.

Otro reto importante que es compartido entre las instituciones encuestadas, y que está estrechamente relacionado con las barreras a la coordinación y colaboración efectiva, son las dinámicas políticas y cambios administrativos dentro de las instituciones involucradas en la estrategia -- como los cambios de personal que pueden retrasar seguimientos de proyectos, acuerdos, etc. Percibimos entonces que estos cambios son factores de susceptibilidades de las estrategias nacionales y que pueden impactar las dinámicas y avances, y que están relacionados con el vínculo que tienen las instituciones líderes de la estrategia con el gobierno nacional de cada país. En este sentido, las instituciones líderes son en su mayoría ministerios de economía o de hacienda, que con frecuencia están sujetos, en los mejores casos, a cambios de administración de forma más o menos regular (entre 4 a 7 años). El hecho de que los participantes de este estudio hayan presentado a la burocracia, los ciclos políticos y la coordinación de los órganos involucrados en las estrategias nacionales como los principales retos, deja entrever la fragilidad de los contextos en los que a veces se desarrollan este tipo de iniciativas. Por tanto, sería importante prestar especial atención a tipos o mecanismos de liderazgo que pudieran solventar estos retos. Un ejemplo de dichos mecanismos podría ser la creación de “casos de negocios” que justifiquen el compromiso de cada una de las instituciones participantes de la estrategia nacional, es decir de qué forma el involucramiento de la institución en EF y/o IF es instrumental en alcanzar objetivos más amplios de las instituciones, como lo podrían ser por ejemplo aquellos sobre la igualdad de género o protección al consumidor. Estos a su vez podrían estar acompañados de herramientas de seguimiento institucional que permitirán a los departamentos/unidades involucrados presentar a los directivos y líderes de forma clara la vinculación entre inversión, oportunidades y logros.

4.3 Influencia de los sistemas de gobernanza en la capacidad de implementación

Es de esperarse que de los participantes encuestados una parte importante de ellos identifique a las acciones relacionadas a “traer a la mesa”¹⁶ a diferentes actores como uno de los desafíos más importantes para desarrollar e implementar una estrategia nacional. Aunado a esto, la identificación de fuentes de

financiamiento, promoción de sinergias entre las instituciones públicas, aceleración de los tiempos de respuesta antes cambios institucionales de envergadura y la vinculación de manera más activa al sector privado en la estrategia, son todos retos contenidos en la creación y mejora de los sistemas de gobernanzas de las estrategias nacionales.

En el caso de los encuestados, las instituciones indican estar satisfechas con la efectividad de la comunicación y pasos a seguir; con la efectividad de la organización líder en relación con su interacción con las comisiones o grupos de trabajo; y con la efectividad de la comunicación sobre los retos enfrentados. Cabe señalar, que la comunicación de los miembros del comité por medio del cual se realiza la retroalimentación son reuniones regulares. Sin embargo, uno de los retos principales son las sinergias y articulaciones entre las instituciones.

La regularidad de reuniones es considerada como principal factor de seguimiento de los comités y sus miembros. Sin embargo, las instituciones participantes indican que garantizar una buena disposición por parte de los miembros de los grupos de trabajo y mantener el ímpetu en la participación a las reuniones y las acciones del grupo a lo largo del tiempo es un reto. Varias instituciones mencionan que la burocracia dentro de las instituciones, la coordinación entre las organizaciones y los ciclos políticos impactan las ENEF, lo cual constituye uno de los principales retos.

La gobernabilidad de políticas públicas y de estado tiene múltiples formas y cada una influencia de forma diferente a la implementación. Puede ser comprendida como un espacio donde diversas instituciones actúan basadas en gestión de valores comunes y negociados (Rhodes, 1996 e 1997; Peci, Pieranti e Rodrigues, 2008), donde la implementación puede favorecerse de los siguientes aspectos: un ambiente de lazos fuertes entre las organizaciones; existe también la gobernabilidad como un espacio de participación (Avritzer, 2008; Grote y Gbikpi, 2002) que exigirá esfuerzo y tiempo para conformar intereses para facilitar a la implementación; la gobernabilidad societaria o interactiva (Frey, 2004; Kooiman, 2000 e 2002) puede ofrecer transparencia al elevar los niveles de compromisos de múltiples actores; o la gobernabilidad como un espacio social negociado (Hirst, 2000) donde por un tiempo y espacio acuerdos pueden facilitar a la implementación.

Ese escenario de múltiples modelos o formas de gobernabilidad nos incita a reflexionar sobre la importancia de estudios específicos sobre los modelos de gobernanza que puedan sostener la relación entre las instituciones ante la implementación. De la información encontrada, parece que la interacción entre los actores exige capacidades de negociación, manejo de influencias y de poder que todavía no están en el punto de atención de los estudios de las EN. Si hemos comenzado este análisis destacando la importancia de la relación entre gobernanza y la implementación, queremos concluir promoviendo un análisis de los estilos de gobernanza como un factor importante para la crear ambientes de interacción entre organizaciones capaces de sostener políticas y promover avances ágiles y rápidos, aspectos fundamentales a las estrategias nacionales latinoamericanas.

Notas

¹⁵ Esfuerzos que son por lo general ad hoc y definidos en los siguientes términos:

- Iniciativas ocurren únicamente cuando la institución es invitada a participar por actores pertenecientes a la estrategia.
- Iniciativas no son sistemáticas o sostenidas en el tiempo.
- Iniciativas sobre las cuales otras prioridades toman precedente a la hora de implementar iniciativas relacionadas a este enfoque de acción.

¹⁶ Esta expresión es con frecuencia utilizada por los participantes en este estudio para referirse a las acciones de coordinación que conlleva el diseño e implementación de una estrategia nacional.

5 Presupuesto

Es poca la información disponible sobre la relación existente entre los sistemas de gobernanza y la disponibilidad de recursos financieros para garantizar la implementación de las estrategias nacionales (OECD, 2015a). Y es que la estructuración de presupuestos y un abordaje enfocado y realista de los aspectos financieros de las estrategias nacionales no son prácticas arraigadas (AFI, 2015).

Para afirmar esto, es suficiente revisar los documentos de estrategias nacionales, ya sea de EF o IF, en las que no se va más allá de hacer referencia a los presupuestos necesarios para coordinar los planes de acción de la estrategia. No obstante, es cierto que dada la variedad de actores del sector público y privado que pueden estar involucrados en la implementación de una estrategia nacional, puede ser difícil proporcionar detalles específicos por acciones y objetivos sobre los requisitos presupuestarios para ejecutarlos.

Según la OECD (2015a), parece existir una preferencia en la utilización de esquemas de financiamiento mixto (una combinación de recursos públicos y privados) en lo que se refiere a la asignación de recursos para la implementación. Sin embargo, las fuentes públicas de financiación parecen tener un papel destacado en la mayoría de los países. El financiamiento público proviene del presupuesto general del gobierno (anual o plurianual) o de la provisión legal dentro de las instituciones públicas involucradas en la estrategia nacional, dependiendo de la estructura de la estrategia nacional. En lo que respecta a la inclusión del sector privado en los esquemas de financiamiento de las estrategias nacionales en América Latina los ejemplos e información son escasos.

Un avance importante en este espacio podría hacerse al incluir dentro de los documentos de estrategia planes detallados de financiamiento de las estrategias nacionales, como parte esencial del establecimiento de los sistemas de gobernabilidad o en el peor de los casos, planes específicos de cómo se establecerá la estructura de financiamiento de la estrategia.

De acuerdo con las instituciones encuestadas, al no tener las estrategias un plan de financiamiento formal, las mismas se han estado financiando a través del presupuesto de cada una de las instituciones que integran la estrategia. Según reportan las autoridades participantes de este estudio, este financiamiento proviene de partidas de dedicadas a actividades de EF o IF, incluso a la estrategia, dentro de cada una de las instituciones. Una práctica que sin duda podría ser aceptable, siempre y cuando fuera establecida dentro de ciertos parámetros de buena gobernanza. Esto, para garantizar que las contribuciones de las instituciones son equitativas y puedan ser comunicadas de forma clara durante las etapas de evaluación y reformulación de las estrategias. Sin embargo, es importante resaltar que no existe en la región un ejemplo de estrategia con un presupuesto global. Los resultados arrojados por este estudio también parecen indicar que existe poco control o conocimiento sobre los recursos globales utilizados o disponibles por estrategia, a pesar de que las instituciones tienen controles internos para sus propios presupuestos.

De la misma manera, si bien esta práctica en la que la mayoría de las instituciones financian sus propios planes de acción es viable, es de suma importancia que la utilización de recursos financieros y de cualquier otra índole puedan ser comunicados de forma honesta en los distintos escenarios en los que se establecen acciones para las estrategias nacionales, de forma que el organismo coordinador pueda tener un visión general de los recursos que por ejemplo se dedican a poblaciones específicas, y dónde podría haber saturación o deficiencia.

Además de la falta del diseño y desarrollo estructuras de financiamiento para las estrategias nacionales, algunos desafíos relacionados también incluyen la falta de exploración de asociaciones y patrocinios externos para los planes y programas de acción contemplados por cada estrategia. Un elemento interesante por destacar es el hecho de que todos los encuestados mencionan que los objetivos presupuestarios se basan en las prioridades de la estrategia, a pesar de esto los hallazgos de este estudio parecen demostrar que existen importantes deficiencias con respecto a creación de planes de acción viables que estén respaldados por el financiamiento correspondiente.

6 Comunicación y disseminación

Como se ha mencionado de forma reiterada, la implementación de estrategias nacionales de educación y/o inclusión financiera involucra la participación de un número considerable de actores tanto del sector público como del sector privado. Es por esto que a menudo se destaca la importancia de comunicar una estrategia a todas las partes interesadas, de forma que se pueda crear una comprensión compartida de la misma y lograr los resultados esperados. La comunicación de los procesos que conllevan las estrategias nacionales pasa por el desarrollo, procesamiento, difusión e intercambio de información en apoyo a la misma. La promoción y difusión de las estrategias nacionales es también esencial a los procesos de reiteración y mejoramiento de las iniciativas implementadas.

Una comunicación limitada sobre los objetivos y alcance de la estrategia puede tener efectos negativos en la misma. Por lo tanto, una comunicación clara y efectiva debe ser una prioridad en la implementación de estrategias nacionales, y requiere una visión de comunicación definida tanto para los actores y partes interesadas involucradas en la estrategia, como para el público en general. Contar con estos dos enfoques, es de particular importancia, debido a la relativa novedad de estos temas en los contextos nacionales, por lo que es importante que no solo la estrategia, sino también sus objetivos, conceptos asociados y logros sean ampliamente difundidos de forma constante y clara.

El propósito de un plan/estrategia coordinada de comunicaciones es sobre todo garantizar un enfoque de comunicación totalmente integrado que esté alineado con la estrategia nacional, lo cual facilitaría el logro de sus objetivos y metas. Más específicamente, debe garantizar que el mensaje llegue al público objetivo de manera oportuna a través del apoyo y el compromiso continuos de todas las partes interesadas. Además de esto, un plan de comunicaciones puede coadyuvar a lograr una acción concertada, que permita a todas las partes interesadas saber que están trabajando y moviéndose en la misma dirección hacia un objetivo común. Asimismo, cuando diferentes actores abordan las iniciativas de EF e IF de manera concertada, el planteamiento de la estrategia es consistente y predecible, lo que fomenta el compromiso y productividad. Asimismo, la estrategia puede aprender de la acción individual de las instituciones que la componen, y de esta forma adoptar enfoques similares que se apoyen mutuamente y que permitan evitar errores y desperdiciar esfuerzos y recursos.

Un plan/estrategia coordinada de comunicación también puede lograr la movilización y motivación, insistiendo en una ruta común que proporciona una base para comunicar la intención, involucrar a los interesados en torno a objetivos y construcción de apoyo institucional a largo plazo. Esta claridad de dirección y propósito proporciona una base sólida para medir el progreso y el éxito de las estrategias y sus planes de acción. Así como permite a las instituciones a cargo de la implementación rectificar errores y avanzar brechas identificadas.

En esta investigación hemos identificado la existencia de planes o estrategias de comunicación y disseminación en gran parte de las instituciones participantes, información que nos muestra que la mayoría de los países reconocen la importancia de este componente, que va más allá del lanzamiento de la estrategia y se enfoca en la necesidad de tener una conversación constante y fluida sobre los diferentes aspectos de las estrategias nacionales.

En el caso de los programas de las estrategias de EF seis países (Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Uruguay) informaron explícitamente que existe un plan de comunicación y difusión en la estrategia nacional. En el caso de la inclusión financiera, más de la mitad de las instituciones informaron que un plan

de comunicación y difusión está incluido dentro de la estrategia. Es importante denotar que para las Estrategias Nacionales de Educación Financiera los planes/estrategias de comunicación y disseminación suelen enfocarse a la difusión de iniciativas de la estrategia al público en general, mientras que en las Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera el objetivo principal de los planes/estrategias de comunicación están enfocados a proporcionar un enfoque sistemático, eficiente y efectivo para el compromiso entre todas las partes interesadas de las estrategias nacionales para una mejor colaboración en las necesidades identificadas, y para compartir y difundir información apropiada y completa para el público objetivo y el público en general (AFI, 2019).

Planes de comunicación en Estrategias de Educación Financiera

Para la EF, entre los elementos más relevantes se cuenta la celebración de la semana/día de la educación financiera, una iniciativa que permite a todos los actores a nivel nacional no solo coordinar acciones de índole educativo, informativo y comunicacional dentro de un periodo de tiempo limitado, sino que es también una oportunidad para las instituciones, ya sea que estas estén involucradas o no de manera directa en la estrategia, de presentar y promover sus iniciativas directas. Es importante destacar, que las iniciativas de comunicación al público están fuertemente influenciadas por las decisiones de selección de poblaciones objetivos. En este sentido, las semanas/días de educación financiera están principalmente en la región enfocadas a niños y jóvenes.

Asimismo, los participantes en este estudio mencionan el uso y/o colaboración con medios de comunicación tradicionales (televisión, radio, prensa escrita, etc.), como parte de sus estrategias de comunicación y disseminación. El uso de estos medios es clave para lograr un mayor alcance de las estrategias, desde la población en general hasta los grupos vulnerables. Además, permite comprender las mejores estrategias para comunicarse con grupos que podría en otras circunstancias ser inaccesibles, como por ejemplo poblaciones rurales remotas. En el caso del uso de los medios de comunicación, parece evidente que las acciones por lo general están dedicadas al público en general, lo cual indicaría la necesidad de explorar a mayor profundidad el alcance y efectividad de estas acciones, ya que sin duda son determinadas por el acceso a estos medios por parte de las poblaciones más vulnerables o marginadas.

En las estrategias de EF, los desafíos más importantes para la implementación de estos planes han sido: i) falta de un presupuesto asignado a estas actividades; ii) falta de recursos humanos especializados para la preparación de contenidos; y iii) la identificación de canales privados de difusión masiva y gratuita. Es importante resaltar nuevamente la relevancia que tiene la apropiada y efectiva identificación de socios estratégicos en todos los procesos de implementación de las estrategias nacionales. Esta necesidad se manifiesta de forma clara en lo que respecta a la activación de planes de comunicación a nivel nacional, ya que la realización de estas iniciativas implica costos por lo general muy elevados que podrían mitigarse en el marco de convenios de colaboración con actores cuya participación podría no parecer relevante a primera vista.

Planes de comunicación en Estrategias de Inclusión Financiera

Para la IF, los participantes del estudio indican que los mismos dos enfoques son relevantes, es decir, uno que esté dirigido a la difusión de la estrategia a la población en general o grupos objetivos específicos, y otro cuyo objetivo sea intercambiar conocimiento entre los actores involucrados en la implementación acerca de qué iniciativas se han llevado efectivamente a cabo, qué acciones están vinculadas a cada una de las instituciones, qué éxitos se han logrado y qué desafíos persisten. Quizás debido a la naturaleza de las intervenciones de inclusión, este segundo enfoque de comunicación y sus actividades asociadas parecen ser más relevantes.

Entre los mecanismos más utilizados para implementar este enfoque se encuentran, reuniones y reportes periódicos con las instituciones involucradas en la coordinación general de la estrategia nacional o en alguna parte específica de la misma. Resaltan para el caso de América Latina Colombia y México. En Colombia, en el Reporte de Inclusión Financiera se publica información periódica y actualizada, desagregada por género en la tenencia de los diferentes productos financieros. En México, el reporte anual de inclusión financiera preparado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México, en el que se presenta el panorama actual de la inclusión financiera en este país, a partir de datos relevantes en materia de infraestructura financiera, cuentas, créditos, cuentas de ahorro para el retiro, seguros, transacciones, protección al consumidor e inclusión financiera con perspectiva de género¹⁷. Comunicar adecuadamente el progreso de la estrategia nacional, asegura que una amplia gama de partes interesadas, con experiencia técnica diversa puedan obtener una comprensión holística de los éxitos y desafíos de la estrategia a corto, mediano y largo plazo.

En el caso de las estrategias nacionales para la inclusión financiera, de nuevo uno de los principales desafíos es la falta de recursos. En este sentido, las instituciones participantes del estudio mencionan con frecuencia que iniciativas de comunicación, información y diseminación están con frecuencia sub-presupuestadas, ya que por lo general son parte de los presupuestos generales de cada una de las organizaciones participantes de la estrategia, lo que conlleva retos importantes en cuanto a la coordinación entre los diferentes actores.

Se destaca la urgencia de presupuestos para la comunicación y difusión, tanto a nivel de la estrategia como a nivel institucional que garanticen la posibilidad de acciones conjuntas y de gran escala para las estrategias.

Notas

¹⁷ <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/divulgacion-de-inclusion-financiera-26625>

7 Implementación de programas y creación de capacidades

La implementación de programas es la acción que conlleva una mayor dedicación en tiempo y presupuesto en una ENIF o ENEF. Estos programas pueden darse en diversos ámbitos y públicos de acuerdo con los retos identificados de cada país, así como los objetivos propuestos en la estrategia nacional.

Al analizar las diferentes ENIF y ENEF, así como la realidad de los países de la región, se observa que estos han avanzado en la ampliación y fortalecimiento del ecosistema de EF e IF. Hoy existen más organizaciones de múltiples sectores que implementan o promocionan conocimiento en estas áreas. Si bien este hecho resulta de esfuerzos de las ENIF y ENEF de los países, también resulta de la divulgación de los niveles de educación financiera y endeudamiento de la población de América Latina. Estos factores han generado conciencia a múltiples organizaciones acerca del potencial de reducción de pobreza y mejora de calidad de vida al invertir en programas en estas áreas.

En lo que se refiere a los programas de educación financiera, a pesar de la existencia de programas de capacitación para algunas poblaciones específicas, en la encuesta realizada hemos encontrado que la mayoría se enfoca en programas en las escuelas, la incorporación de la EF en el currículo nacional, la ampliación del alcance del número de territorios cubiertos con educación financiera escolar, etc. Este énfasis en programas dirigidos a la población escolar tiene el objetivo estratégico de lograr generaciones futuras preparadas para la toma de decisiones financieras más conscientes. No obstante, también es importante dirigir estratégicamente acciones y estudios hacia poblaciones específicas de acuerdo con los retos de cada país, como son los adultos mayores o el público en general.

Si bien casi todos los países cuentan con un plan de acción tanto en IF como en EF, son muy pocos los que buscan enfocar las acciones de capacitación de las estrategias nacionales hacia la reducción de brechas de inclusión o educación financiera de las poblaciones priorizadas. En consecuencia, estas acciones podrían no estar generando los resultados esperados en el largo plazo, mientras que, si fueran dirigidas hacia poblaciones específicas, estas acciones de capacitación, ejecutadas a través de programas, permitirían usar las estrategias como instrumentos para reducir la desigualdad y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

No obstante, hay algunas excepciones. En algunos países se observa que las acciones también están dirigidas hacia grupos poblacionales concretos. En el caso de EF se muestran algunos ejemplos relevantes a continuación. Brasil ha enfocado sus acciones hacia los estudiantes de colegio, beneficiarios de los programas de transferencias del gobierno como Bolsa Familia y jubilados. Por otra parte, Perú, México y Brasil dividen sus acciones hacia la población en edad escolar, trabajadores, mujeres, población rural, población vulnerable y Pymes. Por su parte, Chile ha priorizado a las mujeres en su ENEF. Colombia ha priorizado los Grupos poblacionales según criterios socio-económicos: 1) Educación formal (Educación inicial, Básica primaria, básica secundaria, media, educación superior universitaria, técnica y tecnológica y docentes, directivos docentes, padres de familia y personal de las secretarías de educación; 2) Etapa activa (segmento económicamente activo de la población, conformado por individuos entre 18 y 55 años); 3) Población vulnerable (población en condición de vulnerabilidad derivada de circunstancias sociodemográficas y económicas); 4) Microempresarios (unidad económica que tiene activos totales hasta

de 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes y menos de 10 empleados, de acuerdo con lo previsto en la Ley 905 de 2004). De igual manera se ha considerado el segmento poblacional de Previsión para el retiro y protección de la vejez (conformado por todos los grupos poblacionales indicados con anterioridad, los pensionados y los adultos mayores no pensionados).

La priorización de poblaciones objetivo es fundamental si se tiene en cuenta que cada segmento poblacional presenta necesidades diferentes, por lo que los programas deben diseñarse de manera tal que puedan responder a estas necesidades heterogéneas de los distintos tipos de población.

Al analizar las respuestas de la encuesta realizada para este informe es posible identificar algunos retos para la implementación y construcción de capacidades: (1) la perspectiva de continuidad de la implementación, (2) innovación en los canales de entrega, y (3) de qué manera transformar conocimientos en comportamientos financieros sanos.

Uno de los principales retos en la implementación de programas de EF e IF es la continuidad de los mismos debido a factores externos. Esta es una respuesta común en Colombia y Brasil, pues los frecuentes cambios de gobierno o de funcionarios puntuales no permiten una correcta continuidad de los programas. Además, los continuos cambios en las prioridades fijadas pueden tener implicaciones en el desarrollo de las estrategias. Ante ello, es clave la planeación de largo plazo con objetivos claros e independientes de los cambios de gobierno, así como compromisos firmados entre las organizaciones involucradas relacionados con los recursos financieros necesarios a lo largo del tiempo para garantizar la sostenibilidad de los programas.

Entre otros retos mencionados por las entidades, para el caso de la EF, se encuentra el diseño de actividades educativas que sean atractivas, funcionales, centradas en las demandas reales de los beneficiarios, así como lograr una mayor cobertura a menores costos operativos. El primero de estos retos se manifiesta en Uruguay, país en el cual el Banco Central del Uruguay (BCU) diseña y ejecuta los programas de educación financiera. El BCU manifiesta que es clave crear contenidos que sean desafiantes y atractivos para los estudiantes para que, de esta manera, promuevan un aprendizaje significativo. Por otra parte, en México el reto es la cobertura. Dicho reto puede estar fuertemente ligado a la asignación presupuestal que poseen las Estrategias Nacionales, pues ninguna posee recursos propios. Además, el hecho de contar con una campaña de difusión y comunicación clara desde la estrategia es un factor clave. La experiencia de Brasil fue un intento exitoso de solucionar los retos anteriormente mencionados. En colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y la organización coordinadora de la ENEF, se realizaron estudios comportamentales acerca de las mujeres beneficiarias del Programa Bolsa Familia, así como formas de añadir componentes de educación financiera en los canales de entrega del Programa. Como resultado, se logró obtener patrocinio por parte de diferentes organizaciones en la etapa de estudio y construcción de las herramientas, y del Ministerio en la etapa de dar cobertura y escala a las herramientas que mostraban tener resultados efectivos.

Es de destacar que diversos programas en el marco de las ENEF, se enfocan principalmente en la formación de docentes, por la importancia de estos profesionales en los países que tienen programas de EF dirigidos a la población escolar como actividad principal en el marco de su estrategia. Es el caso, por ejemplo, de Colombia, en donde el Ministerio de Educación publicó las orientaciones pedagógicas “Mi plan, mi vida y mi futuro”, las cuales tienen como objetivo dar pautas a los docentes sobre cómo construir competencias de educación financiera en sus estudiantes. De igual manera, en Perú la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y el Ministerio de Educación (MINEDU) imparten educación financiera para docentes como parte de su programa “Finanzas en el Cole”. Uno de los aspectos más importantes para garantizar una implementación efectiva de los programas dirigidos a estudiantes de colegio y docentes es la participación activa de los ministerios de educación.

Es importante señalar la necesidad de desarrollar formas innovadoras de acceder a determinados públicos, a través de canales de entrega de los programas de EF e IF que sean efectivos, generen impacto a través de cambios de comportamiento de los usuarios y que, a su vez, puedan ampliar el alcance de los

programas para llegar a un mayor número de beneficiarios a un menor costo. Es este el caso, del creciente uso de instrumentos digitales para fomentar las capacidades financieras (OECD, 2018a). Por ejemplo, el programa LISTA, desarrollado por Fundación Capital¹⁸, utiliza tabletas y material lúdico para fomentar las capacidades financieras de poblaciones vulnerables y receptores de programas de transferencias condicionadas, para lograr una mayor inclusión financiera, con resultados bastante positivos (Roa y Vergara, 2018).

Aunado a lo anterior, en los últimos años y ligado a la digitalización financiera, algunas instituciones financieras, en especial bancos, han desarrollado aplicaciones para fomentar las capacidades financieras de los usuarios y promover comportamientos financieros saludables¹⁹. Estas aplicaciones o *robot advice* están basadas en su gran parte en los “nudges” de la economía del comportamiento (Di Giannatale y Roa, 2019; Karlan et al., 2016a y 2016b), e incluyen recordatorios, consejos sencillos, opciones por defecto entre otros, que promueven el ahorro y evitan el sobreendeudamiento.

Por el lado de la inclusión financiera, los medios digitales son cada vez más utilizados para solventar algunas de las barreras tradicionales al acceso financiero, principalmente la falta de accesibilidad física (sucursales, cajeros) y altos costos de transacción e intermediación (Roa et al., 2017; Karlan et al., 2016b). En este punto, cabe señalar, que garantizar la protección del usuario en el uso de estas nuevas herramientas para la educación y la inclusión financiera, es primordial para que estos nuevos instrumentos digitales no pongan en riesgo la privacidad del consumidor, en especial de los usuarios financieros más vulnerables. A pesar de sus beneficios, el uso de la tecnología implica nuevos riesgos como los fraudes cibernéticos, suplantación de personalidad, entre otros.

En esa dirección, aunque su análisis esta fuera de los objetivos de este documento, la protección al consumidor financiero deber ser un elemento clave en las estrategias nacionales tanto de IF y EF. La razón es que de manera tangencial se relaciona con dimensiones prioritarias de la educación y la inclusión financieras, al tratar de garantizar que la información que proporcionan las instituciones financieras sea transparente y accesible, evitar prácticas engañosas y promover el trato justo, garantizar la confidencialidad y el buen uso de los datos, y promover un sistema de reclamos o quejas claro y accesible para el usuario financiero si llega a ser necesario (Center for Financial Inclusion, 2019; OECD, 2012a, 2014b y 2018d; World Bank, 2017; The Smart Campaign, 2016; Magnoni y otros, 2019). En la región las superintendencias y los bancos centrales, principales líderes en las estrategias nacionales de IF y EF, están a cargo de la protección al usuario financiero²⁰. En la mayor parte de los casos la protección al consumidor financiero forma parte de las estrategias nacionales de inclusión financiera, bajo la premisa que va ligada a una inclusión financiera de calidad (Roa et al., 2014; Roa y Rodríguez, 2017). La estrategia nacional de inclusión financiera de México y Paraguay, por ejemplo, incluyen explícitamente entre sus objetivos la protección al consumidor financiero.

Notas

¹⁸ <https://www.fundacioncapital.org/initiative/82>

¹⁹ <https://www.bbvaedufin.com/materiales/edufin-summit-2019-pequenas-grandes-historias-pantallas-que-crean-opportunidades/#videos>

²⁰ En temas de protección al consumidor financiero en México, destaca la existencia de un ente dedicado exclusivamente a este fin, que es la Condusef. Este es un organismo público descentralizado que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fue creado en 1999 con el objetivo promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras.

8 Monitoreo y evaluación

8.1 Monitoreo y evaluación de los programas

Los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas son elementos claves para dar seguimiento a los objetivos establecidos, así como definir la evolución a futuro de los programas con base en el cumplimiento o no de las metas, y las lecciones aprendidas. En general, la encuesta muestra que todas las estrategias nacionales parten de objetivos generales y específicos claramente establecidos²¹. Sin embargo, son pocos los países que reportaron dar seguimiento al cumplimiento de los mismos. A ello se suma el hecho de que, en muchos casos, no se han desarrollado indicadores que permitan medir los objetivos o metas establecidos inicialmente, para con ello poder realizar un seguimiento y evaluación efectivos. De todo ello hablaremos a continuación.

A pesar de que esta sección fue de las menos contestadas de la encuesta, la información recabada muestra que son pocos los países que han hecho algún esfuerzo de monitoreo y evaluación de sus estrategias. En general, los países que indicaron no tener mecanismos de monitoreo y evaluación señalan que aún no cuentan con estrategias nacionales de IF o EF o se encuentran en una etapa muy temprana de la misma. Esto, a pesar de las buenas prácticas e instrumentos internacionales que recomiendan mecanismos de monitoreo y evaluación de la planificación desde la fase inicial de diseño de las estrategias nacionales (OCDE, 2012a; OECD, 2012b).

De los pocos países que reportaron información sobre mecanismos de evaluación y monitoreo, en Colombia se han establecido lineamientos y metas en materia de inclusión financiera al finalizar cada periodo de gobierno a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, aunque no existe un sistema formal de seguimiento, monitoreo y evaluación de los objetivos establecidos en la ENIF. En el caso de la ENEF de este mismo país, teniendo en cuenta los retos en materia de implementación y la evaluación del impacto de la misma, se está trabajando por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con todos los actores del Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera de Colombia, en un documento para aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), con el fin de articular y alinear, en primer lugar, los esfuerzos de inclusión y educación financiera y, segundo, propiciar como política de inclusión social, la apuesta por una educación media con calidad y pertinencia para los jóvenes colombianos, plantear la consolidación de competencias socioemocionales, ciudadanas y financieras para la construcción del proyecto de vida, para lo cual se fortalecerán las competencias matemáticas y se implementarán estrategias pedagógicas para el desarrollo de competencias financieras, enfocando a su vez los esfuerzos en la profundización de la actividad financiera mediante una hoja de ruta que impulse el desarrollo del mercado de capitales y la consolidación de la estrategia de inclusión financiera digital.

En Brasil, la ENEF plantea unos puntos orientativos con base en las lecciones aprendidas, para de esta forma implementar un sistema de monitoreo y evaluación. Con todo, este sistema no está diseñado desde el plan directriz de la estrategia nacional. Cabe destacar, no obstante, que Brasil implementó, con el apoyo del Banco Mundial, uno de los mayores estudios de impacto de programas piloto de educación financiera en las escuelas a nivel de secundaria (Bruhn et al., 2018). El piloto se aplicó a aproximadamente 25.000 estudiantes en 6 estados y 892 escuelas con metodología de experimentos aleatorios. El programa aumentó

el conocimiento de los estudiantes, aunque el impacto sobre sus comportamientos financieros fue mixto (mejoras en ahorro y presupuesto, pero un mayor endeudamiento).

Por otro lado, tanto en IF como en EF, la pregunta sobre cómo se utiliza la información de los mecanismos de monitoreo y evaluación para mejorar los procesos e intervenciones tuvo pocas respuestas, entre ellas: detectar oportunidades de mejora, mejorar procesos y hacer propuestas, identificar proyectos, acciones a tomar, necesidades y falencias, avances y plantear nuevas planificaciones.

En cuanto a los *retos* relacionados con el monitoreo y la evaluación, de la encuesta de inclusión financiera se deriva que el mayor reto es crear un sistema de monitoreo y evaluación que trascienda la rendición de cuentas, y facilite la retroalimentación, la búsqueda de oportunidades y las mejoras en el proceso.

En el caso de las estrategias de educación financiera, de las entidades encuestadas, solo en Brasil, Colombia y Uruguay señalaron dificultades o retos concretos en el monitoreo y evaluación, a pesar de que este último país no tiene ninguna estrategia nacional como tal. Algunos de los retos mencionados fueron: la falta de acompañamiento por parte de organismos internacionales a la hora de realizar estudios longitudinales y de evaluación de impacto, la coordinación compleja sujeta a ciclos políticos, y la falta de información debido a la temporalidad de la estrategia. Otros retos reportados fueron muy vagos o se relacionan muy poco con la etapa de monitoreo y evaluación. Esto último podría sugerir una falta de conocimiento o confusión entre los distintos mecanismos y etapas de una estrategia nacional.

Por último, en el caso de la EF se señaló también como un reto la falta de indicadores para medir los objetivos establecidos. Este reto podría estar relacionado con debilidades de etapas anteriores de la estrategia, en concreto con la elaboración de estudios de línea base. Como fue expuesto, muchas de las entidades encuestadas mostraron un desconocimiento o no realización de estudios de línea base, los cuales son necesarios para elaborar indicadores o mediciones. Por tal razón, se detecta como dificultad la falta de indicadores que permitan la correcta evaluación y monitoreo de la estrategia una vez transcurrido el tiempo. Trivelli & Caballero (2018^[2]) encuentran además que la mayor parte de los indicadores son generales, y dejan de lado a las poblaciones vulnerables o prioritarias. Información reciente recabada de conversaciones con los entes reguladores o disponible en sus páginas webs muestra, no obstante, algunas iniciativas en México y Perú sobre el desarrollo de indicadores para monitoreo y evaluación, según se detalla en el recuadro siguiente.

Los sistemas de monitoreo y evaluación de México y Perú

Dos países de ALC han puesto en práctica acciones con miras a lograr un sistema de M&E que tenga sinergia entre sus dos estrategias (ENEF y ENIF). Por un lado, Perú, tanto en su ENEF como ENIF propone indicadores de impacto e indicadores de monitoreo. Los primeros hacen referencia a la evaluación de los objetivos nacionales que impulsan las acciones y por su parte, los indicadores intermedios hacen referencia a la evaluación del avance de los programas de la estrategia nacional. CAF apoyó al Ministerio de Economía y Finanzas en el diseño de un sistema de M&E para la ENIF que debe ser replanteado a la luz de la recién expedida Política Nacional de Inclusión Financiera.

De forma similar, México utiliza indicadores de monitoreo e indicadores de evaluación en su ENIF e indicadores de seguimiento en su ENEF. Esta propuesta es similar a la de Perú en tanto que el organismo encargado de coordinar las acciones de educación financiera reporta e integra de manera regular sus indicadores para el monitoreo y evaluación de toda la ENIF. En su PNIF 2020-2024, se incluye al menos un indicador para cada una de las estrategias de inclusión financiera consideradas. Además, se incluyen metas para los indicadores que medirán el avance de los 6 objetivos propuestos. Por último, se creará un portal de seguimiento de estos indicadores.

Finalmente, y no por ello menos importante, cabe destacar que la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación, así como de indicadores y medición, puede ser resultado también de una falta de capacidades y habilidades técnicas en las instituciones responsables para desarrollar estos procesos. En algunas metodologías, en especial cuantitativas -- como es el caso del diseño y aplicación de experimentos aleatorios o experimentos naturales, e incluso encuestas -- pueden ser necesarias ciertas habilidades que no se encuentran dentro del capital humano de las entidades a cargo. Es por ello que algunos países se han apoyado en la asesoría técnica que brindan los organismos internacionales y la academia. Este es el caso ya mencionado del Banco Mundial, que apoyó la evaluación del piloto de educación financiera en la curricular escolar de Brasil. Otro ejemplo es el trabajo desarrollado por un grupo de investigadores del Banco de la República de Colombia y el CEMLA que evaluaron el impacto de la liberalización de la tasa de usura del microcrédito sobre el acceso al crédito mediante metodología de experimento natural (Cubillos et al., 2018). Esta medida fue parte del plan de gobierno colombiano para fomentar el acceso al crédito.

En esta misma línea y complementando lo encontrado en la encuesta, los resultados de una encuesta aplicada por el CEMLA y el Banco de la República Colombia en 2016 a dieciocho bancos centrales y diecinueve superintendencias de ALC, muestra que la evaluación y monitoreo siguen siendo una asignatura pendiente en los programas de educación e inclusión financiera en la región. En lo que se refiere a los programas de educación financiera, el 62,5% de los bancos centrales y el 50% de las superintendencias reportaron estar llevando algún tipo de evaluación de los mismos, principalmente y en orden de importancia, labores de monitoreo, evaluaciones cualitativas, y en menor medida evaluaciones cuantitativas. Solo tres instituciones mencionaron haber llevado a cabo evaluaciones de impacto. En el caso de los programas de IF, el 42,85% de los bancos centrales y el 40% de las superintendencias reportaron estar haciendo algún tipo de evaluación, principalmente monitoreo y estudios cualitativos, y en mucha menor medida evaluaciones cuantitativas. Solo dos instituciones reportaron llevar a cabo evaluaciones de impacto (Roa y Rodríguez, 2017; Roa et al., 2014).

8.2 Guías internacionales

Como se ha señalado, uno de los retos o dificultades en las actividades de monitoreo y evaluación es la falta de apoyo continuo por parte de los organismos internacionales. En ese sentido, la existencia de guías o directrices para estas tareas es muy valioso. En cuanto al desarrollo de guías internacionales destaca

el “*Principios de alto nivel sobre estrategias nacionales para la educación financiera.*” de la OECD (OECD, 2012^a), respaldados por los Líderes del G20. En esta guía se hace una explicación general de los principios rectores de cada etapa por la cual atraviesa una ENEF. Dicha guía pretende ser un marco de referencia para los diferentes países que buscan diseñar y poner en marcha su propia estrategia nacional. Cabe resaltar que esta guía no pretende ser un único marco aplicable a cada país, pues se entiende que cada uno puede tener dinámicas diferentes y por ende las estrategias deben tener un enfoque diferente.

Además, la OCDE / INFE también ha desarrollado dos “Guías prácticas de evaluación de la OCDE / INFE” en 2011 (OECD, 2011^a; OECD, 2011b), para contribuir al trabajo de los gobiernos y las autoridades públicas. Por otro lado, la OECD/INFE, a través de su grupo de expertos en *Estándares, Implementación y Evaluación*, está actualmente trabajando en el diseño de herramientas adicionales para evaluar el impacto general de una estrategia nacional de educación financiera, y está conduciendo ejercicios de revisión por pares. Este trabajo está destinado a apoyar a los miembros de la OCDE / INFE en la realización de evaluaciones efectivas de programas individuales y de estrategias nacionales generales.²²

Otra guía importante para la realización de sistemas de monitoreo y evaluación para las ENIF es la elaborada por el Banco Mundial (2018). Esta guía señala que los esfuerzos con miras a implementar un sistema de monitoreo y evaluación exitoso deben concentrarse en los siguientes aspectos:

- Desarrollo de rastreadores del plan de acción (esto es, una herramienta integral de monitoreo del plan de acción), así como de mecanismos de reporte, los cuales deben ser operacionalizados para monitorear la implementación de las acciones de la ENIF, incluyendo productos y resultados clave.
- La infraestructura de datos de inclusión financiera generalmente requerirá ser fortalecida para proporcionar datos relevantes, confiables y completos, con el objeto de evaluar el acceso, el uso y la calidad de los servicios financieros.
- Si bien los objetivos, indicadores y resultados son definidos en las etapas previas de la ENIF, la entidad o entidades que ejerzan las labores de la Secretaría Técnica de la ENIF necesitarán actualizar periódicamente los valores de los indicadores de desempeño claves (KPI, por sus siglas en inglés) para rastrear el progreso a nivel nacional.
- La Secretaría Técnica de la ENIF debe realizar, en colaboración con entidades de investigación y organizaciones internacionales, evaluaciones de acciones y programas clave de ENIF para generar información sobre la eficiencia, la efectividad y el impacto de estas acciones (World Bank, 2018).

Es importante reiterar que la etapa de monitoreo y evaluación es solo realizada por muy pocos países de la región, tanto en la ENEF como en la ENIF. En nuestro conocimiento, en gran parte esto se debe a que en algunos países no se ha lanzado aún la estrategia nacional o su creación es tan reciente que no permite aún llevar a cabo este proceso. Dado que la mayor parte de los países de la región se encuentran en etapas anteriores al desarrollo de las estrategias, es muy importante para ellos tener marcos y experiencias exitosas de referencia. En aquellos países que sí han tratado de avanzar en esta etapa, se detectan debilidades importantes, como son la falta de medidas e indicadores para una evaluación y seguimiento efectivos, desconocimiento o confusión de estos mecanismos o procesos con otros de la estrategia, y papel difuso sobre quién debe estar a cargo u otra información. Por tanto, destacamos, y lo hacemos extensivo para las otras secciones, la importancia de entender en qué consiste cada etapa y la complementariedad entre ellas: las actividades de consulta para establecer necesidades y prioridades, el establecimiento de objetivos generales y específicos, el diseño de estudios de línea de base que proporcione indicadores para medir estas metas, y el monitoreo y evaluación de las mismas. Para ello es primordial que exista una estrecha cooperación entre las distintas instituciones que están a cargo de cada etapa. Finalmente, el apoyo técnico de la academia y las guías internacionales podrían ser muy relevantes para el buen desarrollo y funcionamiento de estos mecanismos de evaluación y monitoreo, debido en muchos casos a las habilidades técnicas y analíticas necesarias para llevarlos a cabo.

Notas

²¹ El estudio de Trivelli y Caballero (2018) concuerda con este hallazgo.

²² La OCDE define la evaluación de una estrategia nacional como un proceso que busca evaluar si, y cómo, la estrategia nacional está agregando valor, si está cumpliendo sus objetivos y qué impacto está teniendo en los objetivos establecidos. Está considerando si la estrategia nacional está conduciendo a un cambio que de otro modo no habría ocurrido.

9 Orientaciones de política pública

Con base en las respuestas a las encuestas realizadas en preparación para este estudio, y en el análisis de los avances y desafíos en la implementación de estrategias nacionales para la educación y la inclusión financiera en ALC, es posible resaltar algunas orientaciones de política pública. Estas deben considerarse y enmarcarse en las características e idiosincrasias nacionales, y los diferentes contextos en la región.

Su objetivo es proporcionar orientación política de alto nivel a los gobiernos y las autoridades públicas involucradas en el diseño e implementación de estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en la región, así como indicar áreas específicas de investigación futura por parte de la academia e instituciones de investigación y organizaciones internacionales y regionales.

La necesidad de estrategias nacionales basadas en evidencia: establecer metas e identificar áreas de política prioritarias y grupos objetivo

El desarrollo de un diagnóstico de los niveles de educación e inclusión financiera es el primer paso y fundamental para garantizar una implementación efectiva de las estrategias nacionales en estos dominios. Si bien un número cada vez mayor de economías de ALC ha realizado mediciones de la educación financiera de adultos y jóvenes, así como los niveles de inclusión financiera, la evidencia recopilada no se utiliza necesariamente para diseñar las hojas de ruta y los objetivos de las estrategias nacionales.

El análisis de los datos recopilados también puede ayudar a los formuladores de políticas a comprender mejor los vínculos entre la educación financiera, la inclusión y el contexto socioeconómico específico a cada país: esto es particularmente relevante cuando la educación financiera y las políticas de inclusión están diseñadas para apoyar esfuerzos más amplios, tales como la inclusión social o reducción de la pobreza.

Con este fin, los países de la región pueden:

- Establecer un presupuesto dedicado a la elaboración y aplicación de una encuesta de línea de base, como un paso preliminar para el diseño e implementación de estrategias nacionales sobre IF y EF.
- Evaluar los niveles y necesidades de educación e inclusión financiera utilizando, siempre que sea posible, metodologías e instrumentos internacionales de recopilación de datos para permitir la comparabilidad con países/economías de la región o internacionalmente.
- Utilizar los resultados de la recopilación de datos para resaltar áreas de acción prioritarias y grupos objetivos prioritarios.
- Establecer objetivos basados en la evidencia recopilada, y vincular los objetivos de la estrategia con los vacíos y desafíos identificados – con especial atención a los segmentos de población más vulnerables.
- Definir objetivos medibles. A partir de las encuestas y estudios de línea de base establecer indicadores o medidas de los objetivos establecidos, que permitan dar seguimiento de estos, y servir de base para las etapas de monitoreo y evaluación.

Liderazgo y estructuras y mecanismos de gobernanza

El diseño y, en particular, el mantenimiento a lo largo del tiempo de mecanismos efectivos de coordinación en las distintas fases de diseño e implementación de estrategias nacionales para la educación e inclusión financiera es esencial para lograr los objetivos establecidos. El liderazgo efectivo, así como la participación de todas las partes interesadas relevantes, pueden contribuir a la implementación exitosa de las estrategias nacionales.

Para diseñar e implementar estrategias nacionales que puedan abordar de manera más efectiva y eficiente la necesidad de los ciudadanos y las economías de ALC, los países de la región podrían:

Con respecto al liderazgo y la coordinación:

- Identificar un coordinador nacional o un secretario técnico de tal naturaleza que permita proteger la implementación de estas estrategias de ciclos políticos o electorales, en la medida de lo posible.
- Identificar mandatos explícitos para las instituciones o autoridades participantes en las distintas áreas de las estrategias: los mandatos pueden ser implícitos e identificados a partir de mandatos existentes, que pueden ir desde la estabilidad financiera hasta la protección del consumidor, u otorgados a través de la legislación primaria. Los mandatos explícitos facilitan el diseño y la implementación de estrategias nacionales que sean más sostenibles y puedan garantizar una mayor responsabilidad y visibilidad para el público, así como el reconocimiento de todo el gobierno. También pueden facilitar la cooperación interinstitucional con una gama más amplia de autoridades.

El liderazgo efectivo y los mandatos legales también pueden aumentar la capacidad de las estrategias nacionales para superar los cambios en el personal al más alto nivel dentro de las instituciones implementadoras.

Con respecto a la participación en los comités nacionales, los países de la región podrían:

- Involucrar a todas las autoridades públicas relevantes, más allá de las autoridades de supervisión y regulación, teniendo en cuenta la experiencia de aquellos interesados en el campo de la educación e inclusión financiera, y con el conocimiento de audiencias específicas (como los Ministerios de Educación, autoridades nacionales de desarrollo curricular, Ministerios de Asuntos Sociales y Trabajo, Ministerios de Desarrollo).
- Prestar especial atención a la inclusión de las autoridades públicas que son las principales responsables de la implementación de las políticas públicas y sociales. Esto es relevante, en particular, cuando las estrategias estén enmarcadas en políticas de más alto nivel, y cuando los objetivos últimos de las estrategias nacionales sean de naturaleza social, como la pobreza o la desigualdad.
- Establecer al interior de las instituciones participantes de la estrategia “casos de negocios” que justifiquen el compromiso de cada una de estas con la estrategia nacional. Estos a su vez podrían estar acompañados de herramientas de seguimiento institucional que permitirán a los departamentos/ unidades involucrados presentar a los directivos y líderes de forma clara la vinculación entre inversión, oportunidades y logros de la participación de dichas instituciones en la estrategia nacional.
- Garantizar que la contribución del sector privado se realice bajo el liderazgo de las autoridades públicas, y establecer salvaguardas para minimizar la posible aparición de conflictos de intereses mediante el uso de códigos y directrices de conducta (OCDE, 2014). Esto puede lograrse, en gran parte con un marco efectivo de protección al consumidor financiero. Las partes interesadas privadas pueden aportar una serie de beneficios (por ejemplo, recursos financieros y experiencia), y están bien posicionados para llegar a una audiencia amplia, al ser ellos los que tienen el contacto

directo con el usuario financiero. Esto les permite aprovechar los momentos de enseñanza y combinar la educación financiera con los esfuerzos de inclusión financiera.

Sostenibilidad y presupuesto

La naturaleza de largo plazo de las políticas de educación e inclusión financiera requiere que los gobiernos y las autoridades públicas establezcan mecanismos para garantizar que las estrategias estén protegidas de los ciclos políticos y electorales, y que los recursos adecuados estén disponibles a lo largo del tiempo. Además, en la mayor parte de los casos, las actividades ligadas a las estrategias nacionales pasan a ser una tarea que se añade a las propias de cada institución, sin considerar más recursos humanos ni financieros adicionales para ello.

En este sentido, las autoridades encargadas de la implementación deberían asegurar siempre que sea posible que se identifique desde el principio un presupuesto específico para las estrategias nacionales de educación e inclusión financiera. Esto se puede hacer asignando recursos existentes para la implementación de las estrategias dentro de cada autoridad pública, o agrupando recursos para crear un presupuesto común y redactar un plan de financiamiento específico.

Comunicación y difusión

La implementación exitosa de estrategias nacionales de educación e inclusión financiera requiere la participación y la cooperación de una variedad de partes interesadas de los sectores público y no público, así como conciencia entre la población general de la existencia de tales estrategias y sus objetivos.

- Comunicar claramente los objetivos de la estrategia a las partes interesadas nacionales, para garantizar que todas las actividades realizadas en el marco de la estrategia aborden las mismas áreas prioritarias y sean coherentes con el esfuerzo general.
- Esto también puede facilitar la evaluación de la efectividad de todas las iniciativas, idealmente también utilizando un marco de evaluación común consistente con los objetivos nacionales.
- Vincular las estrategias nacionales con las iniciativas globales existentes, como la global Money Week en el caso de la educación financiera, para promover su mensaje y contenido y aumentar la conciencia entre la población en general.

Tanto para la educación financiera como para las estrategias de inclusión, garantizar la cooperación con los medios de comunicación nacionales y locales sería una ventaja. El uso de medios masivos, como televisión o radio, podría lograr un mayor alcance y conocimiento de las actividades para la población en general, además de una mayor concientización y sensibilización.

Consulta con las partes interesadas y las poblaciones objetivo, la implementación del programa y el desarrollo de capacidades

La mayoría de las estrategias nacionales para la educación financiera en la región de ALC identifican como objetivo prioritario a los jóvenes en edad escolar. Si bien esta es una forma rentable de abordar las necesidades de educación financiera de toda una generación, y es coherente con las directrices internacionales (OCDE, 2005), los países de ALC también deben identificar grupos prioritarios adicionales – como es el caso de mujeres, adultos mayores o de bajos ingresos. En función de las prioridades de las políticas públicas nacionales, y los resultados de los ejercicios de medición se podría adaptar la provisión de educación financiera a las características de los distintos segmentos de población.

Para el caso de los programas de inclusión financiera, la mayor parte están dirigidos al público en general, aunque se han hecho esfuerzos por enfocarse en poblaciones vulnerables, como mujeres y beneficiarios de programas de gobierno (Roa et al., 2014; Roa y Rodríguez, 2017). Por tanto, al igual que en el caso de las estrategias nacionales de EF, y como ha sido repetido en varios lugares de este documento, es

necesario alinear las estrategias nacionales con los objetivos de política pública como la reducción de la pobreza y la inclusión social de los más desfavorecidos, no solo de la población en general.

En esta línea de ideas las autoridades a cargo de la implementación de las ENEF y ENIF podrían:

- Complementar el diagnóstico basado en evidencia que identifica poblaciones objetivo prioritarias a través de consultas con las autoridades públicas y las partes interesadas con un conocimiento profundo de los grupos objetivo y la responsabilidad de la entrega del programa.
- Asegurarse de consultar a los grupos objetivo, a través de entrevistas, grupos focales o investigación cualitativa, a fin de garantizar que el contenido y el formato de los programas de educación financiera, y los productos y servicios financieros dirigidos a ellos sean adecuados a sus necesidades y capacidades.
- Adaptar la provisión de educación financiera y la oferta de productos financieros a las necesidades de los grupos objetivo, con base en evidencia cuantitativa, así como en investigaciones cualitativas (entrevistas, grupos focales, consultas con las partes interesadas). Para ello, en el caso de la EF:
 - Seleccione el canal de entrega de capacidades financieras más apropiado, teniendo en cuenta las posibilidades que ofrecen las herramientas digitales (G20 / OECD, 2018).
 - Identifique las competencias básicas en educación financiera para los diferentes públicos destinatarios, con el fin de elaborar el diseño de los programas de EF (OCDE, 2016; OCDE, 2015c; OCDE, 2018c)

Para el caso particular de la IF:

- Identifique los productos, servicios y canales financieros que se ajustan a las necesidades y capacidades financieras de los distintos grupos de población.
- En cuanto al uso de las nuevas tecnologías para la inclusión financiera, cuidar que la digitalización financiera promueva la inclusión financiera y no solo se traduzca en sofisticación financiera de los ya incluidos.
- Para ello, promover las capacidades financieras y digitales, así como políticas de protección al usuario ante los nuevos tipos de fraudes. Aunado a esto, garantizar la cobertura necesaria en áreas remotas, así como el bajo costo del uso de datos. Solo manteniendo una visión integral de la inclusión financiera se lograrán las metas establecidas (Di Giannatale y Roa, 2019).

Monitoreo y evaluación

Las estrategias nacionales en ALC aún carecen en su mayor parte de mecanismos rigurosos de monitoreo y evaluación. El monitoreo y la evaluación generarían varios beneficios para la implementación de estrategias nacionales de IF y EF en la región, permitirían una mejor asignación de recursos y, en última instancia, aumentarían el impacto de estas políticas públicas.

- Planificar el monitoreo y la evaluación desde la fase de diseño, con un presupuesto específico y responsabilidades claras para llevar a cabo estas actividades e informarlas al gobierno y las partes interesadas.
- Diseñar indicadores medibles de los objetivos y sub-objetivos, que permitan medir el progreso de acuerdo con los resultados de estudios de línea de base, a fin de monitorear los avances y medir el impacto en las áreas prioritarias de las estrategias.
- Seleccionar los recursos humanos adecuados para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación. Si estos faltan dentro de las autoridades responsables de la implementación, buscar alianzas con la academia y los respetados centros nacionales de investigación.

Uso de instrumentos internacionales y diálogo regional

Los gobiernos y las autoridades públicas de la región enfrentan desafíos similares en la implementación de estrategias nacionales para la educación e inclusión financiera. Las autoridades que respondieron a las encuestas realizadas en preparación de este informe han subrayado la importancia de la orientación e instrumentos internacionales en el diseño e implementación de estrategias nacionales.

Con el fin de fomentar el aprendizaje mutuo y discutir cómo aplicar mejor los instrumentos internacionales diseñados para apoyar la implementación de estrategias nacionales para la educación e inclusión financiera, los gobiernos y las autoridades públicas deben participar activamente y contribuir a los foros internacionales y regionales sobre educación e inclusión financiera, así como mantener un contacto regular mediante cursos o proyectos en común.

Bibliografía

- Alliance for Financial Inclusion, 2015. National Financial Inclusion Strategy: Current State of Practice FISPLG. http://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/fisplg-state_of_practice.pdf
- Alliance for Financial Inclusion, 2018. Communication strategies for national financial inclusion strategy implementation. https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2019-04/AFI_GN34_Tanzania_stg4.pdf
- Andrews, M.; Pritchett, L.; Woolcock, M. (2012), Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA).” CGD Working Paper 299. Washington, D.C.: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426292>
- Arellano, Cámara y Mejía, 2019. Disentangling Vulnerability through Consumer Behavior: The Role of Financial Health. BBVA, Working Paper No. N° 19/10. https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2019/08/WP_Financial_Health_Vulnerability_0812.pdf
- Bird, M. And Romero, M. 2018. ¿Cómo entender la demanda? Principios para el diseño de programas de inclusión financiera. Proyecto capital: Diez años vinculando la inclusión financiera con la protección social. <http://repositorioproyectocapital.com/wp-content/uploads/2018/08/libro-proyecto-capital-vinculando-inclusion-social-2018.pdf>
- Bruhn, M. y Love I. (2012). The Economic Impact of Expanding Access to Finance in Mexico. En R. Cull, A. Demirgüç-Kunt, y J. Morduch, eds., *Banking the World: Empirical Foundations of Financial Inclusion*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bruhn, Miriam, Luciana de Souza Leão, Arianna Legovini, Rogelio Marchetti, and Bilal Zia. 2016. "The Impact of High School Financial Education: Evidence from a Large-Scale Evaluation in Brazil." *American Economic Journal: Applied Economics*, 8 (4): 256-95.
- Burgess, R., y Pande, R. (2005). Can Rural Banks Reduce Poverty? Evidence from the Indian Social Banking Experiment. *American Economic Review*. 95(3): 780–95
- CAF (2013, 2016, 2017). Encuestas de capacidades financieras. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1086>
- Consumer Protection Financial Bureau (2015). Financial Well-Being: The Goal of Financial Education. Report.
- Center for Financial Inclusion (2019). Handbook on Consumer Protection for Inclusive Finance. Center for Financial Inclusion at Accion and DLA Piper/New Perimeter
- CONDUSEF, 2019. Panorama anual de inclusión financiera. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481172/PanoramalF_2019.pdf
- Cubillos-Rocha, J. S., Melo-Velandia, L. F., Roa-García, M. J., Gamboa-Arbeláez, J., Restrepo-Tamayo, S., Villamizar-Villegas, M., & Melo-Velandia, L. F. (2018). Effects of Interest Rate Caps on Financial Inclusion. *Borradores de Economía*; No. 1060.
- Deaton, A. (2010). Instruments, Randomization, and Learning about Development. *Journal of Economic Literature* 48: 424–55.

- Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., y Hess, J. (2018). *The Global Findex Database 2017: measuring financial inclusion and the Fintech revolution*. The World Bank.
- Di Giannatale S. y Roa M. J., (2019). Barriers to Formal Saving: Micro and Macroeconomic Effects, *Journal of Economic Surveys*, 33 (2): 541-566.
- Gallup (2018). *The Gallup Global Financial Health Study*. <https://news.gallup.com/reports/233399/gallup-global-financial-health-study-2018.aspx>
- García, N., et al. (2013), "Financial Education in Latin America and the Caribbean: Rationale, Overview and Way Forward", *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k41zq7hp6d0-en>.
- Giné, Xavier, Cristina Martinez Cuellar, and Rafael Keenan Mazer. Financial (dis-) information: evidence from an audit study in Mexico. The World Bank, 2014.
- Giné, Xavier, Nidia García, and José Gómez-González. Financial information in Colombia. The World Bank, 2017.
- Grifoni, A. and Messy, F., 2012/ "Current Status of National Strategies for Financial Education: A Comparative Analysis and Relevant Practices", *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 16, OECD Publishing, Paris
- Karlan, D., A. L. Ratan, y J. Zinman. (2014). Savings by and for the Poor: A Research Review and Agenda. *The Review of Income and Wealth* 60: 36–78.
- Karlan, D., M. McConnell, S. Mullainathan y J. Zinman (2016a). Getting to the top of mind: How reminders increase saving. *Management Science*, 62(12), 3393-3411.
- Karlan, D., Kendall, J., Mann, R., Pande, R., Suri, T., y Zinman, J. (2016b). *Research and impacts of digital financial services* (No. w22633). National Bureau of Economic Research.
- Knoote, F.E. and Ortega Tineo, S. L. A representation of socio-economic inequality in financial literacy policy: Targeting vulnerable groups with (in) national strategies. *Financial Literacy for Children and Youth*, 2nd Edition, Peter Lang. Editors: Thomas A. Lucey Ed. D. & Kathleen S. Cooter, Ph.D.: Publisher: Peter Lang.
- Magnoni, B., Roa, M. J., Burgess, E. y Quiros, R. (2020). *Diagnóstico de la Eficiencia de la Protección a los Usuarios de Servicios Financieros en México*. Sparkassenstiftung für internationale Kooperation y Nacional Monte de Piedad.
- OECD, 2011a, Guide to Evaluating Financial Education Programmes, <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/EvaluatingFinEdEN.pdf>
- OECD, 2011b, Detailed Guide to Evaluating Financial Education Programmes , <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/49994090.pdf>
- OECD, 2012a. High-level principles on national strategies for financial education. <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD-INFE-Principles-National-Strategies-Financial-Education.pdf>
- OECD, 2012b, OECD/INFE High-Level Principles for the Evaluation of Financial Education Programmes, <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/49373959.pdf>
- OECD, Measuring Financial Literacy. <http://www.oecd.org/finance/financial-education/measuringfinancialliteracy.htm>
- OECD, 2005, Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness, <https://www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf>
- OECD, 2012, High-level Principles on National Strategies for Financial Education, <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD-INFE-Principles-National-Strategies-Financial-Education.pdf>

- OECD, 2013, *Measuring Financial Literacy: Questionnaire and Guidance Notes for Conducting an Internationally Comparable Survey of Financial Literacy*, <http://www.oecd.org/finance/financial-education/49319977.pdf>
- OECD (2014a), *PISA 2012 Results: Students and Money: Financial Literacy Skills for the 21st Century (Volume VI)*, PISA, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208094-en>
- OECD, 2014b, *OECD/INFE Guidelines for Private and not-for-profit stakeholders in Financial Education*, <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/guidelines-private-not-for-profit-financial-education.pdf>
- OECD, 2014c, *Effective Approaches to Support the Implementation of the Remaining G20/OECD High-level Principles on Financial Consumer Protection*, París: OCDE, septiembre. <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20-OECD-Financial-ConsumerProtection-Principles-Implementation-2014.pdf>.
- OECD, 2015a. *National Strategies for Financial Education/ OECD/INFE Policy handbook*. www.oecd.org/daf/fin/financial-education/National-Strategies-Financial-Education-Policy-Handbook.pdf
- OECD, 2015b, *2015 OECD/INFE Toolkit for Measuring Financial Literacy and Financial Inclusion*, http://www.oecd.org/finance/financial-education/2015_OECD_INFE_Toolkit_Measuring_Financial_Literacy.pdf
- OECD (2015c), *OECD/INFE Core competencies framework on financial literacy for youth*, <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Core-Competencies-Framework-Youth.pdf>
- OECD (2016), *G20/OECD INFE Core competencies framework on financial literacy for adults*, <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Core-Competencies-Framework-Adults.pdf>
- OECD (2017a), *G20/OECD INFE report on adult financial literacy in G20 countries*, <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20-OECD-INFE-report-adult-financial-literacy-in-G20-countries.pdf>
- OECD (2017b), *PISA 2015 Results (Volume IV): Students' Financial Literacy*, PISA, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264270282-en>.
- OECD (2018a), *G20/OECD INFE Policy Guidance on Digitalisation and Financial Literacy*, <http://www.oecd.org/finance/G20-OECD-INFE-Policy-Guidance-Digitalisation-Financial-Literacy-2018.pdf>
- OECD, 2018b *G20/OECD Policy Guidance Financial Consumer Protection Approaches in the Digital Age*. <https://www.oecd.org/finance/G20-OECD-Policy-Guidance-Financial-Consumer-Protection-Digital-Age-2018.pdf>.
- OECD (2018c), *OECD/INFE Core competencies framework on financial literacy for MSMEs*, <http://www.oecd.org/finance/financial-education/OECD-INFE-core-competencies-framework-on-financial-literacy-for-MSMEs.pdf>
- OECD, 2018d, *2018 OECD/INFE Toolkit for Measuring Financial Literacy and Financial Inclusion*, <http://www.oecd.org/finance/education/2018-INFE-FinLit-Measurement-Toolkit.pdf>
- OECD (2019), *Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>.
- OECD (2020), *PISA 2018 Results (Volume IV): Are Students Smart about Money?*, PISA, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/48ebd1ba-en> .
- OECD/CAF/UN ECLAC (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/leo-2015-en>.
- Roa, M. J. (2013). *Financial Education and Behavioral Finance: New insights into the role of information in financial decisions*, *Journal of Economic Surveys*, vol. 27, 2, 2013.
- (2015). *Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Access, Usage and Quality*, Research Papers 19, CEMLA, 2015.

- (2016). Can financial inclusion and financial stability go hand in hand?, *Economic Issues*, Vol.21, No.2, p.81-103.
- (2019). Digitalización para la Inclusión Financiera: Educación Financiera y Protección al Consumidor Financiero. Presentación en *XI Conferencia de Educación e Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe*. CEMLA y Banco de México, Ciudad de México, 20 y 21 noviembre.
- Política Nacional de Inclusión Financiera de México 2020-2024:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/540348/PNIF_2020.pdf
- Roa M. J., G. Alonso, N. García y D., Rodríguez (2014). *Educación e Inclusión Financieras en América Latina y el Caribe: Programas de los bancos centrales y las superintendencias financieras*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, CEMLA, y Banco de la República Colombia.
- Roa, M. J., García, N., Frías, A., y Correa, L. (2017). *Panorama del dinero móvil en América Latina y el Caribe*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y Banco de la República, Colombia.
- Roa, M. J., y D. Rodríguez (2017). *Educación e Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe: Programas de los Bancos Centrales y las Superintendencias*. Presentación en 2nd Central Banking Conference of the Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten 22 -23 March 2018 (Willemstad, Curaçao). Seminario Inclusión y educación financiera: experiencia internacional y desafíos en Nicaragua 28 septiembre, Managua, Nicaragua.
- Roa y Mejía, 2018 (editoras). Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: evidencia para América Latina y el Caribe. CEMLA y CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1188>
- Roa, M. J. y Vergara, C. (2018). Capacidades financieras: hallazgos recientes de la literatura y la experiencia de Proyecto Capital, en *Proyecto Capital: diez años vinculando la inclusión financiera con la protección social*. Cap. IV. J. H. Maldonado, Editor. Publicación Fundación Capital e Instituto de Estudios Peruanos.
- Roa, M. J. y Carvallo, O. (2018). *Inclusión Financiera y el Costo del Uso de Instrumentos Financieros Formales. Las experiencias de América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Inter-American Development Bank IDB-Monograph 635,
- The Smart Campaign (2016). Estándares de Certificación en Protección al Cliente. Versión 2, Mayo.
- Sahay, M. R., Čihák, M., N'Diaye, P., y Barajas, A. (2015a). Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets. IMF Staff Discussion Notes 15/18. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Sahay, R., Čihák, M., N'Diaye, P. M. B. P., Barajas, A., Mitra, S., Kyobe, A., y Yousefi, S. R. (2015b). Financial Inclusion: Can it Meet Multiple Macroeconomic Goals? IMF Staff Discussion Notes from International Monetary Fund 15/17. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Trivelli y Caballero, 2018. ¿Cerrando brechas?: Las estrategias nacionales de inclusión financiera en América Latina y el Caribe / Carolina. IEP, Documento de Trabajo 245. Estudios sobre Desarrollo, <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1132>
- World Bank. (2018). Developing and Operationalizing a National Financial Inclusion Strategy: Toolkit. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29953>
- World Bank. (2017). *Good Practices for Financial Consumer Protection*, 2017 Edition. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28996> License: CC BY 3.0 IGO.
- Zhan, M. y Sherraden, M. (2011), Assets and Liabilities, Educational Expectations, and Children's College Degree Attainment. *Children and Youth Services Review* 33(6): 846–54.

www.oecd.org/finance/financial-education

