

Políticas públicas e inclusión financiera en México

Public policies and financial inclusion in Mexico

Ramos, Bryan A.¹
Zamudio, Luis F.²
Sauceda, Angélica L.³
Hernández, Rosario G.⁴

Resumen

El presente proyecto realiza a través de una metodología descriptiva documental el análisis y el impacto de las políticas públicas y estrategias implementadas en inclusión financiera en México. Para ello, se evalúan si los procesos de formulación y definición de este problema público cuenta con los criterios necesarios para su impacto en la sociedad y que elementos son necesarios para una mejor formulación. El análisis pretende aportar respuestas a las brechas existentes de una sociedad mejor informada en temas financieros.

Palabras clave: Políticas públicas, educación financiera, jóvenes

Abstract

This project uses a descriptive documentary methodology to analyze the analysis and impact of public policies and strategies implemented in financial inclusion in Mexico. To this end, it evaluates whether the formulation and definition processes of this public problem have the necessary criteria for its impact on society and what elements are necessary for a better formulation. The analysis aims to provide answers to the existing gaps of a better informed society on financial issues.

Key words: Public policy, financial education, youth

1. Introducción

A través del tiempo hemos experimentado crisis financieras que impactan las economías en los países, particularmente en aquellos que no han desarrollado en su población procesos de formación que los preparen ante estas. Es por ello de la necesidad de crear conciencia en los tomadores de decisiones para que a través de políticas públicas promuevan la capacitación en inclusión y educación financiera, que de manera transversal permee en todos los espacios del quehacer público, pero principalmente en la población. En este sentido, las políticas públicas en estas áreas disminuyen las brechas en inclusión y formación financiera resultado de una

¹ Profesor de Tiempo Completo. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Autónoma de Baja California. México. ramos.bryan@uabc.edu.mx

² Profesor de Tiempo Completo. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Autónoma de Baja California. México. fzamudio@uabc.edu.mx

³ Profesor de Tiempo Completo. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Autónoma de Baja California. México. angelica.sauceda@uabc.edu.mx

⁴ Profesor de Tiempo Completo. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Autónoma de Baja California. México. rosario.hernandez@uabc.edu.mx

sociedad más informada. Estas acciones son el puente de vínculo entre el Estado y su comunidad ya que colaboran de manera conjunta y activa en los procesos de diseño y generación, lo que permite aspirar a un mejor nivel y calidad de vida.

La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera define que la inclusión financiera otorga a todos los segmentos de la población la posibilidad de mejorar la administración de sus recursos a través del uso de productos y servicios financieros como el ahorro, crédito, seguros y pensiones (ENIF, 2015). Y así con ello tener un mejor manejo de sus recursos, ser administrados de manera pertinente, protegiendo por consecuencia el patrimonio de los hogares. En este sentido la misión y la visión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) tiene como objetivo el fomento sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero para que cada familia mexicana acceda a más y mejores servicios financieros fundamentados en procesos formativos en inclusión y educación financiera.

El Banco Mundial (2018^a) y la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, 2016) consideran que aumentar la inclusión financiera requiere de una estrategia coordinada que identifique obstáculos y oportunidades, fortalezca las relaciones entre el sector financiero y otros sectores de la economía, y alinee los esfuerzos de diferentes actores. Para ello es necesario realizar acciones que modifiquen el quehacer gubernamental, e impacten a través de la aplicación de políticas públicas encaminadas en procesos formativos. En este sentido, la educación financiera coadyuva en el desarrollo de las estrategias antes planteadas, de acuerdo con (OECD, 2005, citado por García, Grifoni, López y Mejía, 2013, p.15), entendemos a la Educación Financiera como “el proceso por el cual los consumidores/inversionistas financieros mejoran su comprensión de los productos financieros, los conceptos y los riesgos, y, a través de información, instrucción y/o el asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y confianza para ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras, tomar decisiones informadas, saber a dónde ir para obtener ayuda y ejercer cualquier acción eficaz para mejorar su bienestar económico”

Es por ello, que este conjunto de acciones debe tener impacto en sus comunidades al resolver una necesidad pública como la que presentamos en este proyecto de estudio. Por lo anterior, este trabajo en su etapa inicial considera mayormente aspectos conceptuales y descriptivos que son base fundamental de los análisis que nos llevarán a realizar, desarrollar y evaluar experiencias en este campo, y así proponer una política pública adecuada para el Estado de Baja California.

1.1. Revisión de literatura

1.1.1. Conceptualización de las políticas públicas

Una política pública es un curso de acción destinado a afrontar, resolver, gestionar o solventar problemas públicos claramente definidos y aceptados como tales por los medios de representación y legitimación sociales, en un momento determinado y con propósitos explícitos (Merino, 2013). Para Meny y Thoenig (1992), las políticas públicas son el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Se desarrollan a través de estrategias que buscan lograr una mejora en áreas esenciales para una sociedad como la economía, el medio ambiente y la educación, propósitos específicos de un Estado que tiene como fin el desarrollo armónico y ordenado de una sociedad. Es por ello por lo que las políticas públicas representan la consolidación de la función de un Estado.

En su Manual de Políticas Públicas Aguilar (1992) expresa que son relevantes los conceptos de agenda pública y de problemas de políticas públicas, al considerarlas como dos instancias completamente interdependientes pero que de alguna manera sirven como elementos principales para construir la definición de las opciones de política pública. Sobre el concepto de agenda pública refiere que no todos los problemas tienen posibilidad de ser considerados al ser diversos y con espectros de distinto nivel de complejidad, apoyo y movilización en favor de estos. Así estas agendas de política pública funcionan como un filtro de las distintas necesidades que se le

presentan a los tomadores de decisiones, por lo cual la construcción de un problema de política pública pasa a ser de alguna manera fundamental en la definición de cuáles son las prioridades de la acción pública y la construcción de ese problema público. Por lo anterior, es pertinente analizar si las agendas consideran a la inclusión y educación financiera como temas centrales.

En este sentido, Aguilar (1992) define tres aspectos fundamentales, en primer lugar, se debe dar cuenta de la vitalidad de la agenda política de la sociedad con sus distintas organizaciones y de las instituciones políticas que pujan para insertar una problemática determinada en los espacios diversos de discusión. En segundo lugar, debe existir una estructura de poder en la construcción de esas políticas públicas, mismas que reflejan el mapa de las distintas organizaciones, así como de los actores territoriales, políticos, sociales que intervienen en su construcción. Actores que pueden actuar bajo una lógica de redes más bien flexibles que comparten información y estrategias para incidir sobre la agenda gubernamental o actores que pueden funcionar bajo la lógica corporativa tratando de imponer sus intereses específicos de manera muy cerrada sobre los asuntos de decisión estatal. Por último, la agenda pública debe dar cuenta necesariamente del tono, la vitalidad y la orientación del programa del gobierno, es decir hasta dónde y hasta qué punto los proyectos gubernamentales están dispuestos a incorporar algunas problemáticas que se consideran relevantes y significativas, dado que cuando un actor gubernamental incorpora esa problemática a la agenda pública activa un debate social que implica necesariamente conflicto y tensión dado su carácter subjetivo que le da una complejidad social.

Por su parte Cobb y Elder (1974) han establecido un modelo que recorre un problema hasta insertarse en la agenda pública, de este centro el énfasis en la necesidad de que exista un evento de carácter detonador que por lo general capta la visibilidad de la opinión pública, de la comunidad política y la comunidad social. Este atrae la atención de los agentes promotores o movilizados quienes lo hacen visible y difunden al ser portavoces de esta problemática. Cumplen un rol fundamental al participar en la definición de ese problema desde esa lógica de argumentación, ya que buscan convencer a otros actores sociales de que esa problemática es relevante para una comunidad política y una comunidad social determinada.

Es importante mencionar que en la definición de ese problema necesariamente hay que tener en cuenta una serie de factores que son claves y decisivos para llamar la atención de la opinión pública, uno de los cuales es la argumentación. La argumentación es fundamental en este proceso de construcción porque contribuye a la definición del problema y a su delimitación. Aguilar (1992) define que quien delimita es efectivamente quien decidirá las opciones y las alternativas de política pública, esto es sumamente importante de considerar en el proceso de definición y de delimitación de los problemas de política y su inserción dentro de la agenda pública.

Lo anterior nos refiere que el proceso de selección de la problemática y la generalización de un problema son complejos. Aguilar (1992) ejemplifica esta idea con la lógica del modelo de bote de basura que sigue una suerte de anarquía organizada en la cual de algún modo los decisores públicos salen al paso de las problemáticas y van seleccionando algunos aspectos que consideran relevantes para resolverlos en ese momento porque son visibles, porque son significativos, porque son dignos de ser atendidos para el criterio de la opinión pública y de la opinión social en ese momento determinado. Es decir, al instante de construir un problema en cuestión hay que considerar las limitaciones que pueden ser tecnológicas, políticas, fiscales pero también ideológicas que están presentes en la complejidad de la sociedad y alrededor de todos los grupos sociales que se movilizan detrás de la construcción de un problema y de su inserción en la agenda pública, misma que según la definición de Cobb y Elder (1974), tiene al menos dos dimensiones: una dimensión más de carácter global que tiene que ver con la totalidad de los problemas que llaman la atención de la comunidad política y social en general y otra de la agenda gubernamental, esa agenda institucional en la cual efectivamente algunos problemas han sido recortados, generalizados, limitados y se han convertido en el objeto específico de atención de los actores decisores que son los que van a seleccionar las alternativas de política pública.

En este sentido, y de acuerdo con Anderson (1984) se debe llevar un ciclo secuencial de políticas públicas que consideren los siguientes elementos: Identificación del problema y formación de la agenda; agenda del gobierno; formulación y legitimación de la política (programas); las proposiciones de la política (fines, metas y medios de efectuar); implementación de la política; acciones de la política; y efectos de la política; evaluación de los efectos, decisiones sobre el futuro de la política (programas).

1.1.2. Políticas públicas en inclusión

La UNESCO (2017) define a la inclusión como aquel proceso que contribuya a vencer aquellas barreras que restringen la presencia, participación y logros de la población. En este sentido, el diseñar políticas públicas donde se acepte a la diversidad y la inclusión (UNESCO, 2020) se vuelve un tema prioritario dentro de los sistemas de planeación democrática, más aún cuando en muchos casos no son parte de la agenda del gobierno. Al respecto diversas administraciones federales han considerado a la inclusión como eje transversal en sus políticas públicas, sin embargo, no han permeado en su totalidad.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, en el año de 1989, se impulsa el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con la finalidad de que la población del país atendiese sus necesidades básicas a partir de la corresponsabilidad y la participación de los miembros de sus comunidades en la definición de proyectos, en la toma de decisiones, en su seguimiento, dirección y evaluación respectiva (Rojas, 1992). Este consideraba que la intervención ciudadana y el otorgar empleo a los mismos miembros de la comunidad en la consecución de obras y servicios estratégicos impactaba en la mejora de su calidad de vida, lo que dio como resultados programas específicos de empleos temporales, cobertura educativa y de salud, así como de atención a grupos poblacionales en ubicaciones geográficas focalizadas. A la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia de la república se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que atendía tres aspectos prioritarios en la población dentro del rango de extrema pobreza: deficiencias nutricionales, problemas asociados a la salud y la reducida inversión del Estado en el ámbito educativo (CONEVAL, 2019).

Durante la administración federal de Vicente Fox 2000 y 2006, se activa el programa OPORTUNIDADES, el cual presentó una estructura similar a la de PROGRESA pero con apertura a la atención a localidades semiurbanas y urbanas pero con la operación del programa original orientado a comunidades rurales bajo dos denominaciones de política pública: Contigo: focalizado en estrategias para desarrollo humano, generación de ingreso, acumulación de activos y protección social. En la administración 2006-2012 que encabezó Felipe Calderón, se crea el programa Vivir Mejor el cual realizaba acciones de política pública para la reducción de la pobreza y desigualdad así como mejorar la protección social y empleo formal.

En la administración 2012-2018 de Enrique Peña Nieto se desarrolló el programa “PROSPERA, Programa de Inclusión Social”, el cual definió estrategias como la Cruzada Nacional contra el Hambre (SINHAMBRE) y la Estrategia Nacional de Inclusión. Este último diseñado en respuesta a la demanda social de acciones que garanticen el ejercicio útil de los derechos sociales de la población (SEDESOL, 2017) abarcando de manera transversal a toda la administración pública. El actual gobierno federal encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador reestructura el concepto de desarrollo social al de bienestar, extendiendo su cobertura y aumentando el techo presupuestal. Ejemplo de lo anterior es el programa de pensión para adultos mayores y personas con discapacidad, los programas de becas escolares para educación básica y media superior, y Jóvenes Construyendo el Futuro. Estos programas promueven que la población objetivo cuente con recursos económicos que garanticen cubrir sus satisfactores básicos sin realizar ninguna distinción. Una importante diferencia para mencionar en comparación con los presentados con anterioridad se da en que el conjunto de programas “Para el Bienestar”, radica en que los apoyos sociales (específicamente los provenientes de becas que fueron mencionadas anteriormente) son tramitadas y entregadas directamente a los beneficiarios y en la mayoría de los casos mediante transferencias electrónicas realizadas por la Tesorería de la Federación (TESOFE). Es

importante señalar que esta es la única política pública que ha trascendido más allá de una administración federal (6 administraciones), aún con las modificaciones a sus propósitos o ejes centrales que fueron cambiando de acuerdo con la realidad política, social y económica pasada y vigente.

El tema de inclusión financiera toma mayor relevancia en las últimas administraciones al desarrollarse políticas públicas que buscan el desarrollo de capacidades y habilidades en la población que les permita un mejor manejo de sus recursos. Estas tienen las características de ser desagregadas de las estrategias sectoriales y transversales, con el fin de instruir a la población en el manejo de sus finanzas personales y con ello mejorar su calidad de vida ante condiciones adversas y de incertidumbre provocados por eventos imprevistos como una crisis o una pandemia.

1.1.3. Políticas públicas en inclusión financiera

En el transcurso del último decenio, una gran parte de las economías que se ubican en América Latina y Caribe han evidenciado un aumento de su clase media. Sin embargo, se observa que los indicadores referentes a pobreza y desigualdad continúan en los niveles usuales y la exclusión financiera sigue impactando a los habitantes de las zonas urbanas y rurales, lo que puede obstaculizar el futuro desarrollo económico social en la región (OECD, 2005a). Ante ello se exhibe contemplar el surgimiento de nuevas necesidades y soluciones, en específico de la administración del dinero. Como respuesta, las autoridades de las regiones han formulado políticas públicas que impulsen iniciativas de educación financiera y que son complemento a las políticas de inclusión y reducción de la pobreza. (Zamudio, Saucedo, Ramos, 2022)

Su ejecución evidencia, de acuerdo con el informe sobre el desarrollo financiero a nivel internacional del Banco Mundial en el año 2014, resultados positivos en sus comunidades, dando cuenta que unos 50 países habían adoptado programas para el desarrollo y fomento de la inclusión financiera. Por otra parte, el Microscopio Global de Economist Intelligence Unit dio cuenta sobre el análisis realizado sobre la implementación de estrategias nacionales de inclusión financiera en 2014, mostrando que el 66% de 55 países emergentes habían realizado acciones en esta dirección. Para el 2019 este indicador incrementa en un 32% que sumado al anterior porcentaje arroja un 99% del total. En este sentido, las políticas públicas deben ser la herramienta que estimule diversas iniciativas tanto en el acceso, uso y calidad de los productos y servicios financieros (The Economist, 2014).

Para el caso de México en 2016 se realiza el primer lanzamiento de la Política Nacional de Inclusión Financiera y en 2017 se implementa la Estrategia Nacional de Educación Financiera. Misma que lleva a cabo una actualización el 11 de marzo de 2020 bajo el título de Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024. Esta considera como parte integral la estrategia nacional de educación financiera, la cual incluye a 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 (OCDE, 2020). A su vez 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. Para la formulación del Plan Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) se realizó la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) en los años 2012, 2015 y 2018.

En México la administración federal 2012-2018 establece la Política Nacional para la Promoción de la Inclusión Financiera y crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, misma que se actualiza en el periodo presidencial 2018-2024. Esta política tiene como objetivos los siguientes puntos: Desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de toda la población; uso de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera; desarrollo de la infraestructura financiera en zonas desatendidas; mayor acceso, oferta y uso de servicios financieros formales para la población sub atendida y excluida; mayor confianza en el sistema financiero formal a través de mecanismos de protección al consumidor; generación de datos y mediciones para evaluar los esfuerzos de inclusión financiera (Zamudio et al, 2022).

La Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) define a la educación financiera “como el conjunto de acciones necesarias para que la población adquiera aptitudes, habilidades y conocimientos que le permitan administrar y planear sus finanzas personales, así como usar de manera óptima los productos y servicios que ofrece el sistema financiero en beneficio de sus intereses personales, familiares, laborales, profesionales, y de su negocio. Lo anterior implica lograr que la población sea capaz de planear y administrar sus finanzas en el corto, mediano y largo plazo; que conozca para qué sirve cada producto y servicio financiero, e identifique cuáles necesita en cada etapa de su vida de acuerdo a su contexto; para que a partir de ello, pueda evaluar y comparar la oferta de productos y servicios financieros existentes y que comprenda los riesgos, beneficios, derechos y obligaciones asociados a la contratación de estos servicios para que con ello pueda tomar decisiones financieras de manera eficiente” (SHCP, 2011, p.4).

1.1.4. Políticas públicas en educación financiera

De acuerdo con la OCDE la educación financiera se define como: el proceso por el cual los consumidores/inversionistas mejoran su comprensión de los productos financieros, los conceptos y los riesgos, y, a través de información, instrucción y/o el asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y confianza para ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras, tomar decisiones informadas, saber a dónde ir para obtener ayuda y ejercer cualquier acción eficaz para mejorar su bienestar económico (OECD, 2005a).

De igual forma, recomienda que la educación financiera debe ser preferiblemente incorporada en los planes de estudio e iniciar en los niveles educativos básicos, medio superior y superior, ya que “las jóvenes generaciones es probable no sólo que se enfrenten a una complejidad creciente en los productos, servicios y mercados financieros, sino también es probable que soporten más riesgos financieros en su etapa adulta que sus padres” OCDE (2010).

Este interés parte de la idea de formar financieramente a una población carente de habilidades e información adecuada para la toma de decisiones. Esto conlleva a prácticas financieras inadecuadas y a un desconocimiento de los derechos que como usuarios financieros tiene la ciudadanía, provocando posibles fallas en la estabilidad y el desarrollo del sistema financiero. La evidencia recabada en la última década indica que los mexicanos en promedio tienen un nivel bajo de educación financiera (Zamudio et al, 2022).

En esta línea de acción el Gobierno Federal publica en el 2014 la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF) asignando al Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobernador del Banco de México, entre otros (Artículo 184 fracción V) con la función principal de coordinar el Comité de Educación Financiera (CEF) integrado por la: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Educación Pública (SEP), Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), Banco de México (BANXICO) y de igual forma se conformó un Consejo Nacional de Inclusión Financiera integrado por las instituciones relacionadas con el Sistema Financiero Nacional.

Para efecto de la formación en temas financieros podemos destacar: la conformación del Museo Interactivo de Economía, iniciativa de BANXICO para la divulgación de la educación financiera; la Semana Nacional de Educación Financiera implementada por CONDUSEF para sensibilizar a la población sobre el tema; el Programa Actitud Emprendedora, Educación Económica y la Cultura Financiera para la Educación Básica que fue una propuesta extracurricular de la SEP para implementarlo en los niveles de educación básica; “Cetes Directo”, es un programa de la SHCP donde la población puede invertir en valores gubernamentales; y el Libro Blanco sobre Inclusión Financiera, que es una memoria documental de las acciones realizadas por la CNBV al respecto.

2. Metodología

Esta investigación está dirigida al análisis de las políticas públicas que se han desarrollado en México sobre la inclusión, inclusión financiera, y educación financiera. Considera los periodos presidenciales desde 1994 hasta el 2022. Para realizarlo se usó una metodología descriptiva, con un enfoque documental, que revisa diversas fuentes de información de la UNESCO, Banco Mundial, OECD, la Comisión Europea, Alianza para la inclusión entre otros, así como diversos autores referentes que aportan conceptos y contenidos relevantes de los diversos temas que se abordan y que son la base para el desarrollo de un proyecto que se opera desde 2020 a través de un programa de educación financiera en el Municipio de Mexicali, Baja California.

3. Resultados

3.1. Políticas Públicas en inclusión

Desde 1997 el Gobierno Federal asume su tarea de combatir la pobreza en el país con un programa social que otorgaba apoyos para la alimentación, salud y educación de los beneficiarios. En el 2002 el programa cambia y desde entonces a pesar de que los recursos destinados al programa aumentaron considerablemente la pobreza por ingresos no disminuyó de manera importante. En el periodo sexenal 2012-2018 el gobierno trabajó para lograr la inclusión financiera, laboral y productiva de las personas a través de su propio esfuerzo y trabajo con el fin de que se generaran cambios significativos en sus vidas. Estas acciones originaron un cambio del Programa Oportunidades del sexenio 2000-2006 al Programa Próspera 2012-2018. Este programa viene a fortalecer los apoyos que recibieron los beneficiarios y se articularon con las diferentes instituciones de gobierno con el propósito de insertar a la inclusión financiera, productiva y laboral de las personas beneficiarias, dando un énfasis al empoderamiento de las mujeres para que con ello tengan opciones para trabajar o para que inicien sus propios proyectos y tengan acceso a esquemas especiales y favorables de ahorros, seguros y créditos baratos. En materia de inclusión productiva se logró la articulación de 15 programas para atender de manera prioritaria al padrón de Prospera. En conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se diseñó un esquema de apoyos financieros específicamente para beneficiarios de este programa, que por primera vez incluye el ahorro con mayores incentivos, tasas competitivas y sin comisiones por apertura o mantenimiento de cuenta, créditos baratos, seguro sin costo adicional y educación financiera para fines productivos.

Con lo anterior se dan los primeros cimientos de la inclusión financiera en México a través de acciones específicas. Antes el Programa Oportunidades sólo otorgaba becas hasta terminar el bachillerato, en el caso de Prospera se dio el ofrecimiento de becas de educación superior y técnica superior así como becas de capacitación para el trabajo que dieron condiciones para conseguir un empleo formal con seguridad social y acceso preferente al Servicio Nacional del Empleo, además las niñas niños y jóvenes con discapacidad continuaban sus estudios a través de becas escolares especiales con apoyos específicos para ellos. Un aspecto importante del Programa Prospera es el derecho de audiencia con el que los beneficiarios expresaban sus necesidades y así evitar el que perdieran sus apoyos injustificadamente. Este referente muestra el desarrollo de los programas de inclusión que pasan de sólo considerar a la alimentación, la salud y la educación a insertar aspectos de apoyos financieros, así como formativos para la mejor administración de sus recursos.

En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (2022) recomienda necesario aumentar el gasto social y que este sea eficiente en su uso y con ello se reduzcan las diferencias socioeconómicas que garanticen la recuperación de la inclusión social. Es importante mencionar que el tema de la eficiencia en el manejo de los recursos económicos se vincula directamente con la necesidad de un Gobierno y una población mejor educada en aspectos financieros.

Los elementos descritos en el apartado de conceptualización de las políticas públicas muestran que es importante considerar que uno de los obstáculos que enfrenta la inclusión en México es la persistente lógica de otorgar programas que van destinados a una población objetivo-focalizada, sin considerar para su diseño y definición al elemento más importante “el ciudadano afectado”.

En la Tabla 1 se describen sintéticamente las acciones realizadas desde el sexenio 1994 hasta la actualidad.

Tabla 1
Programas gubernamentales en México de apoyo a las comunidades vulnerables.

Sexenio	Programa	Aspectos relevantes
Carlos Salinas de Gortari	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa para el combate a la pobreza extrema a partir de atención a peticiones de comunidades Promoción de la cooperación comunitaria Se privilegió su ejecución en sectores sociales potenciales para fines electorales.
Ernesto Zedillo Ponce de León	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Buscaba garantizar el acceso a derechos básicos. Creación de capital humano a partir de la educación, la salud y la alimentación. Al igual que PRONASOL se privilegió su ejecución en sectores sociales potenciales para fines electorales.
Vicente Fox Quesada	Oportunidades	Continúan las acciones para garantizar el acceso a derechos básicos, desde una perspectiva ciudadana. Aumento de las familias beneficiarias Promoción de la Transparencia y rendición de cuentas del programa. Creación de Comités Centrales de toma de decisión en las comunidades.
Felipe Calderón Hinojosa	Vivir Mejor	Primer programa que atiende condiciones de vulnerabilidad, derivadas del curso de vida o como producto de la exclusión y discriminación social. Buscaba articular las estrategias de las dependencias y entidades federales. Centralización de la política pública
Enrique Peña Nieto	PROSPERA	Se crea la Estrategia Nacional de Inclusión como política pública transversal Articula las estrategias del gobierno federal y estatal Facilita el acceso de sus beneficiarios a la educación financiera, al ahorro, a los seguros y al crédito. Se enfocó en una cruzada contra el hambre fallida.

Fuente: Elaboración propia

3.2. Políticas Públicas en inclusión financiera

Como se ha mencionado, una política pública debe impulsar la transformación de un Estado para llevarlo a nuevas etapas de crecimiento y de desarrollo. En este sentido, se realiza en el periodo del Gobierno Federal 2012- 2018 una Política Nacional de Educación Financiera que direcciona sus esfuerzos públicos al ciudadano y a su familia para elevar su calidad de vida y como resultado de ello tener un mejor futuro. Bajo esta visión se construye un Plan Nacional de Desarrollo que se trabaja en torno a 5 grandes metas nacionales y entre ellas una especialmente sensible la de lograr un México incluyente. Esta política busca que los ciudadanos cuenten con niveles básicos de bienestar para su entorno familiar mejore, salga adelante y prospere. Bajo este planteamiento se da un giro muy importante en la política social que hace un lado el asistencialismo y pone énfasis en el incremento de las capacidades productivas de sus beneficios, así los tradicionales programas sociales de

desarrollo social Mejor Alimentación, Acceso a Servicios de Salud y Vivienda Digna se perfeccionan con políticas dirigidas a la educación de calidad y la productividad económica. Este último se orienta a la generación y fortalecimiento de las fuentes de ingreso de las personas y el manejo de sus recursos de una manera más eficiente lo que da a la creación de la Política Nacional de Inclusión Financiera. Con esta política se plantea que todos los mexicanos sin distinción alguna pueda tener acceso al sistema financiero y les sea más accesible la gestión de cuentas de ahorro, contratar seguros, créditos, con el propósito de hacer realidad cualquier proyecto de vida y que tenga la facilidad en el uso de diversas vías digitales para poder realizar pagos por la prestación de distintos servicios. Ello permite que las familias sean menos vulnerables sean menos frágiles tengan menos riesgos de perder su patrimonio o eventualmente de caer en la pobreza.

Considerando la trascendencia de esta iniciativa podemos describir a partir de este periodo sexenal dos momentos trascendentales para la Política Nacional de Inclusión Financiera, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2
Políticas públicas en inclusión financiera

Sexenio	Periodo presidencial	Políticas públicas en inclusión financiera
2012-2018	Enrique Peña Nieto	Política Nacional de Inclusión Financiera Estrategia Nacional de Educación Financiera
2018-2024	Andrés Manuel López Obrador	Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024

Fuente: Elaboración propia

En el periodo federal 2018-2024 el Consejo Nacional de Inclusión Financiera y el Comité de Educación Financiera da a conocer una nueva Política Nacional de Inclusión Financiera que tiene como objetivos: facilitar el acceso a productos y servicios financieros para personas y micro pequeñas y medianas empresas adaptándose a sus necesidades lo que permite un mayor financiamiento a las empresas; incrementar los pagos digitales entre la población comercios empresas y gobierno, con ello las personas pueden pagar el transporte público o recibir apoyo del gobierno a través de pagos digitales; fortalecer la infraestructura para facilitar el acceso a productos y servicios financieros acercando a las personas y a las empresas a sucursales y cajeros con lo que disminuirán tiempos y costos en el uso de servicios financieros; incrementar las competencias económicas financieras de la población a través de la Secretaría de Educación Pública para que los niños y las niñas reciban educación económica financiera así como los beneficiarios de programas sociales con el objetivo de hacer rendir sus recursos; fortalecer el acceso a herramientas de información y reforzar mecanismos de protección financiera y defensa del consumidor a través de plataformas con información útil para comprar productos y servicios financieros; favorecer la inclusión financiera de personas en situación de vulnerabilidad como mujeres migrantes personas adultas mayores indígenas población rural con la creación de productos especiales para las mujeres y entre los mexicanos en el exterior y sus familias para que puedan construir un patrimonio en nuestro país, además de dar mayor accesibilidad a las sucursales de los Bancos de Bienestar para que se de información de productos en lenguas indígenas. Con lo anterior la política de inclusión financiera se adapta a sus tiempos y circunstancias con el objetivo de contribuir en el avance de una población con mayores oportunidades y bienestar.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su listado de programas y acciones de 2018, se identifican programas sociales que buscan apoyar a la inclusión financiera en México, mismos que se presentan en la Tabla 2. De ellos el programa de Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo cuenta con intervenciones explícitas que refieren a la inclusión financiera la cual se realiza a través del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, el resto los lleva a cabo

de manera tácita. Es importante destacar que los programas presentados en su amplia mayoría se direccionan a los microcréditos, en comparación con los dos programas que fomentan el ahorro.

Tabla 3
Políticas Públicas en inclusión financiera

Categoría de apoyo	Programas federales	Programas estatales
Ahorro	Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (incentivo al ahorro de personas físicas) Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (Pronafim) (créditos para incentivar el ahorro otorgados a través de instituciones de microfinanciamiento acompañados de capacitación).	Unidades de producción para el desarrollo (1) Otros programas (1)
Microcrédito	Pronafim (créditos estratégicos, créditos para micro empresarias, crédito para cobertura, créditos con tasas de interés preferencial, créditos para fomentar la capacitación y créditos para ampliar la cobertura a través de instituciones de microfinanciamiento, que priorizan el otorgamiento de créditos a mujeres). Programa de Apoyo a Pequeños Productores (respaldo financiero, incentivos para proyectos de innovación, reducción del costo financiero de créditos, capacitación sobre el sector, para activos productivos, para conversión orgánica, fortalecimiento de cadenas productivas) Fondo Nacional Emprendedor (apoyos para incrementar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas). Programa de Aseguramiento Agropecuario (seguros agrícolas, ganaderos y de animales). Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (respaldo financiero, constitución de capital de riesgo, reducción del costo del financiamiento).	Programa de Apoyo a Proyectos Productivos (17) Programas generales microfinanciamiento (9) Programas enfocados a mujeres (10) Programas enfocados a jóvenes (8) Otros programas (12)

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la revisión de la literatura, el Listado CONEVAL de Programas 2018 y el Inventario de Programas y Acciones Estatales 2014

Considerando los elementos descritos por Anderson (1984) para la identificación y formación de un problema público en la agenda gubernamental realizamos un análisis de las etapas secuenciales de política pública, ver Tabla 4, que se desarrolla en el tema de inclusión financiera en México. Para la identificación del problema observamos que desde el periodo presidencial 2006-2012 hasta el actual 2018-2024 los gobernantes en turno han identificado a la problemática como parte de una agenda global debido a los bajos niveles de acceso a los servicios financieros en la población. Lo cual permitió su formulación y el desarrollo de cursos de acción pertinentes y aceptables para lidiar con este problema público. Para ello se definieron canales estructurales como la creación del Consejo Nacional de Inclusión Financiera en 2011 el cual se norma en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en el año 2014. Este consejo tiene a su cargo proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación ejecución y el seguimiento de una Política Nacional de Inclusión Financiera, así también el proponer cambios a la arquitectura financiera del sistema, cambios regulatorios a las leyes para que coordinen de manera directa esfuerzos en materia de educación financiera para los potenciales usuarios. Dicha ley incluye la necesaria implementación de instrumentos estadísticos para medir con precisión los avances que

registra el país en esta materia. En esta misma Ley se establece el Comité de Educación Financiera lo que dicta las reglas del juego que influyen en el proceso de la definición del problema y que lo acerca más a su inserción en la agenda.

Para el elemento de adopción y programas se realizaron diversas propuestas a fin de que la política se legitimize como el Programa de Cadenas Productivas de Nacional Financiera que inicia en el periodo 2000-2006 con el objetivo de crear un instrumento de conexión entre grandes empresas de primer orden (EPO's) y PYMES de sus cadenas de suministro, con necesidades de liquidez. con ello se buscó fortalecer las cadenas productivas y hacer más eficiente y disponible el financiamiento al sector PYME, generalmente afectado negativamente por el acceso y el costo del crédito (CEPAL, 2017). Sin embargo, estos esfuerzos no están directamente relacionados con el desarrollo de una política en este tema. Es a partir de 2018 cuando se tienen programas derivados de la Política Nacional de Inclusión Financiera como: Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo; Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (Pronafim); Programa de Apoyo a Pequeños Productores; Fondo Nacional Emprendedor; Programa de Aseguramiento Agropecuario y Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (CONEVAL, 2015).

Para el criterio de evaluación se identifica que desde el año 2012 el Gobierno Federal evalúa si la Política Nacional de Inclusión Financiera es efectiva y el por qué no lo fue, para ello desarrolla la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera la cual tiene como objetivo proporcionar información que permita diseñar y modificar las políticas públicas en materia de uso y acceso a servicios y productos financieros con la que se generen indicadores oficiales a nivel nacional y con ello facilitar a las dependencias públicas el diagnóstico y establecimiento de metas a corto y largo plazo. Un aspecto importante a considerar resultado de la encuesta es lento progreso de la tendencia de crecimiento de la inclusión financiera en México. Lo cual requiere para su solución procesos formativos más intensos y permanentes apoyados cada vez más con las innovaciones tecnológicas que ayuden a una mejor cultura financiera.

Tabla 4
Análisis de las etapas secuenciales de políticas públicas

Aspecto	PNIF 2006-2012	PNIF 2012-2018	PNIF 2018-2024
Identificación del problema y formación de la de agenda	✓	✓	✓
Formulación de la agenda de gobierno	✓	✓	✓
Adopción y programas		✓	✓
Implementación (acciones de la política)		✓	✓
Efectos de la política		✓	✓

Fuente: Elaboración propia

3.3. Políticas Públicas en Educación Financiera

El Plan Nacional de Desarrollo de Felipe Calderón Hinojosa establece como una de sus estrategia el promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes, la promoción de una mayor diversidad de productos, vehículos y servicios financieros, enfatizando la información y la transparencia como medios para que los usuarios de la banca puedan tomar decisiones con toda la información necesaria, así como la promoción de la educación financiera de los segmentos de la población que han accedido más recientemente a los servicios bancarios (SEGOB, 2007). En tanto en el Programa Sectorial de Financiamiento del Desarrollo en el mismo periodo contemplaba el lanzamiento de una Estrategia Nacional de Cultura Financiera que pretendía realizar acciones de desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes a los ciudadanos para que utilicen los

servicios financieros de manera certera y con certidumbre (SHCP, 2008). De acuerdo con la Tabla 5, las estrategias de Educación Financiera por parte del Gobierno Federal y de las entidades federativas se han implementado acciones de instrucción en el uso de los servicios financieros para el emprendimiento tales como: Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM); Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo; Programas de Apoyos a la Comercialización, y Programas de Productividad y Competitividad Agroalimentaria. Así como los programas más recientes del Banco del Bienestar enfocados en desarrollar actitudes y capacidades, mediante la asimilación de herramientas básicas de administración de recursos y planeación lo que permite a los participantes tomar mejores decisiones personales y sociales de carácter económico y con ello mejorar su nivel de vida.

Tabla 5
Programas de Educación financiera

Categoría de apoyo	Programas federales	Programas estatales
Educación financiera	<p>Pronafim (otorga créditos acompañados de capacitación. Además, el programa da apoyos a instituciones de microfinanciamiento y organizaciones para que brinden capacitación financiera y empresarial a la población microempresaria. Igualmente, brinda apoyos para la incubación de actividades productivas de la población microempresarial).</p> <p>Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (cursos de educación financiera).</p> <p>Programa de Apoyos a la Comercialización (capacitación en administración de riesgos y precios).</p> <p>Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (capacitación sobre el uso de instrumentos de acceso al financiamiento).</p>	<p>Fondo Emprendedor (10)</p> <p>Programa de Asesores Financieros (2)</p> <p>Otros programas (5)</p>

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la revisión de la literatura, el Listado CONEVAL de Programas 2018 y el Inventario de Programas y Acciones Estatales 2014

Uno de los aspectos a considerar en el rubro de Educación Financiera, es la intervención de las instituciones que componen el sistema financiero mexicano en capacitaciones o campañas de concientización dirigidas a los usuarios adultos de los servicios financieros. En este sentido el sector de Ahorro y Crédito Popular, a través de instituciones financieras públicas y privadas, participaron en la capacitación sobre el empleo de créditos destinados a los pequeños y medianos empresarios, sin embargo, no se visualizaron prácticas de instruir en temas financieros a los infantes y adolescentes, que pudiera permitir mejorar la relación de estos con el ahorro y el crédito, motores principales del desarrollo económico.

4. Conclusiones

Cuando nos referimos a inclusión financiera debemos tener en mente que hablamos de la igualdad social, de justicia y de cómo incorporar a un sector no favorecido en décadas. El alcance de la Política Nacional de Inclusión Financiera reside en su capacidad de apoyar de forma sostenida a quienes no gozan del uso de un sistema financiero sólido e innovador, que usa tecnologías cada vez más modernas e vanguardistas, con normas adecuadas y en constante crecimiento. Este sistema debe darle las herramientas adecuadas a la población una vez que se capacita de forma adecuada para que efectivamente puedan usar y tener acceso a las mismas y se favorezca de esta modernidad, particularmente los millones de mexicanos que por diversas razones aún no se incluyen, y que son el grupo más vulnerable de la población.

El Sistema Financiero Mexicano tiene el compromiso, la responsabilidad social y de justicia de lograr una mayor inclusión financiera que representa múltiples beneficios para el país, lo que debe generar sinergias de operación que detonen una mayor productividad en el sistema financiero y en la economía nacional. Es notable que esta Política Nacional de Inclusión Financiera es en beneficio de todos aquellos para quienes la inclusión financiera representa una esperanza de acceso a una vida mejor.

En este sentido, las reformas realizadas al sistema financiero mexicano en 2014 comprenden 13 iniciativas que tienen como fin el dar mayor flexibilidad e incentivos para que el sector privado y la banca de desarrollo otorguen conjuntamente más créditos y en mejores condiciones, bajo facultades más sólidas para las autoridades financieras (Banxico, 2014), mismas que se concretan en 4 ejes: Asegurar la solidez y prudencia del sector financiero en su conjunto; ampliar el crédito de las instituciones financieras privadas; incrementar la competencia en el sistema financiero, y fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo. En este último punto se impulsa de manera activa la inclusión y educación financiera y se adoptan aspectos de equidad de género y de banca social.

Considerando los elementos y conceptos previamente expresados y para establecer una política pública permanente en la sociedad se debe realizar un proceso para la formulación y definición de este problema público, que tome en cuenta de una manera más activa la participación de la sociedad, lo que Moore (1998) define explícitamente como una acción que el directivo debe promover en su gestión pública. Él mismo expresa que esa influencia activa de la sociedad al lograr un correcto binomio con la institución pública generará por consecuencia un proyecto con viabilidad, elemento integrante y necesario de la agenda pública. Con estas acciones de iniciar y redefinir las actividades públicas en materia de inclusión y educación financiera debemos incrementar el valor público para la ciudadanía tanto a corto como a largo plazo. Pero ¿Cómo lograr entonces que un proyecto de política pública en esta materia coadyuve en el valor público y no sea uno más de las herramientas administrativas (que, asociados al control de gestión, promueven la evaluación de las políticas públicas) que fracasan por no cumplir con un adecuado diseño, con un mal diagnóstico y por consecuencia con errores en su implementación? La respuesta la tenemos en aquellas políticas públicas que son el vínculo entre la sociedad y su Estado en materia de inclusión y educación financiera, que son instrumentos que fomentan estrategias y acciones que promueven el acceso, uso y calidad de los productos financieros y aquellas que busquen desarrollar los conocimientos habilidades actitudes y comportamientos de la sociedad civil en esta materia.

Derivado de estos elementos a los aspectos formativos se concluye que México actualmente está rezagado en el fomento de la inclusión y educación financiera en la población, por la falta de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas formativas. Aunque existen planes y proyectos desde el periodo sexenal 2000-2006 se debe dar un mayor impulso en las entidades federativas de acuerdo con su entorno y contextos. La política pública derivada de este propósito debe tener una visión de largo plazo y no en planes operativos de duración sexenal, es importante dar continuidad a programas que necesitan maduración, evaluación y sobre todo participación de la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Alliance for Financial Inclusion (2016). National Financial Inclusion Strategies: A toolkit.
- Aguilar, Luis F. (1992). "Estudio introductorio", en La Hechura de Políticas, Editorial. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Anderson, J. (1984) Public Policy Making, 3erd. Edition.
- Banco Mundial. (2018a). Developing and Operationalizing a National Financial Inclusion Strategy: Toolkit.
- BANXICO (2014). *Reformas al Sistema Financiero durante 2014*. <https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/resumen-de-las-principales-reformas-al-sistema-fin/%7B70AD6E5C-D7A1-FFA5-AE7D-47F6F69C6623%7D.pdf>
- CEPAL (2017). Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de México. Casos exitosos de instrumentos de financiamiento para las pymes de la banca de desarrollo en México. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/mexico_-_instrumentos_watermark.pdf
- Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1974). *Participation in American Polities: The Dynamics of Agenda-Building*. Johns Hopkins University Press.
- CONEVAL (2015). ¿Qué funciona y qué no en inclusión financiera? Guías prácticas de políticas públicas?. Recuperado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/Que_funciona_Inclusion_Financiera.pdf
- Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (2015). Recuperado de: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/ENIF%202015.pdf>
- García, Nidia, Grifoni, Andrea, López Juan C. y Mejía, D. (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>.
- Meny, Ives y Thoneig, Jean C. (1992) Las políticas públicas, Editorial Ariel Ciencia Política, España.
- Merino, Mauricio (2013). Políticas Públicas. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59941335012.pdf>
- OECD (2005a), "Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies", OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264012578-en
- SEGOB (2011, octubre 3). *Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera*. Diario Oficial de la Federación. Extraído de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212351&fecha=03/10/2011
- SEDESOL (2017). *Estrategia Nacional de Inclusión. Documento rector*. recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225459/Documento_Rector_ENI_20170522.pdf
- SHCP (2011). *Estrategia nacional de Educación Financiera*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/254597/Estrategia_Nacional_de_Educacio_n_Financiera__002_.pdf
- SHCP (2014). *Ley para regular las agrupaciones financieras*. recuperado de: <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20para%20Regular%20las%20Agrupaciones%20Financieras.pdf>

The Economist (2014). *Microscopio Global 2014. Análisis del entorno de la inclusión financiera*. Recuperado de: https://graphics.eiu.com//assets/images/public/microscope_on_microfinance_2014/EIU_MICROFINANCE_2014_SP_WEBR4.pdf

Zamudio, L.F., Sacueda, A.L. y Ramos, B.A. (2022). Educación Financiera para nivel de educación media superior: caso Cecyte, Baja California, México. *Revista Espacios*. Volúmen 43, páginas 13-24. Recuperado de: <https://www.revistaespacios.com/a22v43n11/a22v43n11p02.pdf>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional