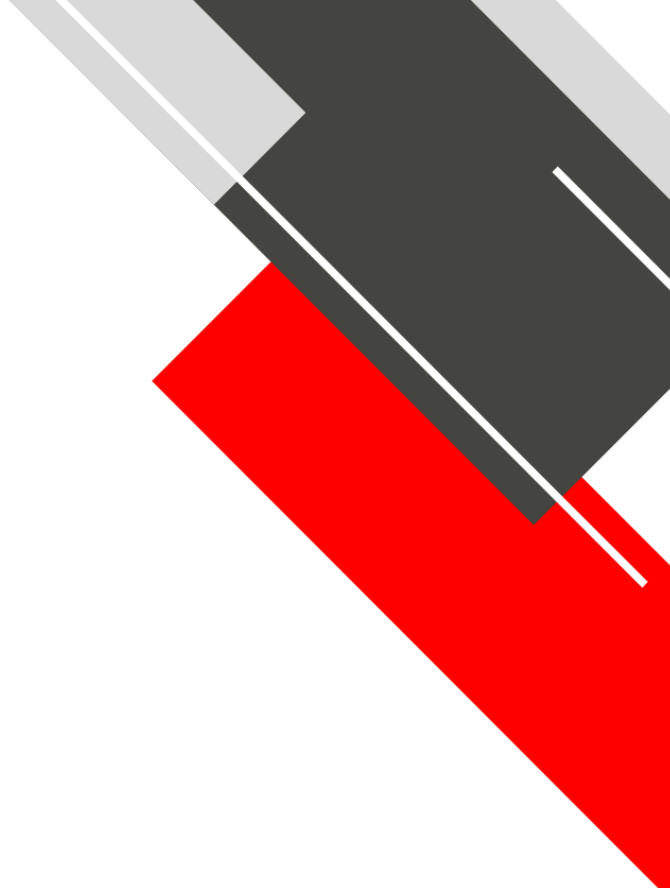




Reporte técnico de evaluación de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) 2020-2024

Septiembre de 2025

Elaborado por:



Coordinado por:



Reporte técnico de evaluación de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) 2020-2024

Fundación Alemana Servicios (FAS)

Equipo Consultor

Coordinadora: Ph.D. Irina Alberro Behocaray

Evaluadora: Mtra. Ana Magdalena Rodríguez Romero

Evaluadora: Mtra. María Elena Valencia González

Se recomienda citar este reporte técnico de la siguiente manera:

Fundación Alemana Servicios (2025). *Reporte técnico de evaluación de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) 2020-2024*.

D.R. © Este material fue desarrollado por Fundación Alemana Servicios (FAS). Todos los derechos reservados. Queda estrictamente prohibida, sin la autorización escrita previa del titular del copyright, la reproducción total o parcial, adaptación, distribución, comunicación pública o cualquier otra forma de explotación de este material.

2025

Contenido

Prólogo.....	4
Agradecimientos.....	6
Introducción	8
Capítulo 1: Análisis de resultados	10
Metodología	11
Hallazgos clave	14
Conclusiones.....	22
Capítulo 2: Análisis de diseño	25
Metodología	25
Hallazgos clave	26
Conclusiones.....	30
Capítulo 3: Análisis de la operación.....	33
Metodología	33
Hallazgos clave	34
Conclusiones.....	37
Capítulo 4: Recomendaciones	39
Metodología	39
Recomendaciones para el diseño	40
Recomendaciones para la operación o implementación	41
Recomendaciones enfocadas en contribuir con los resultados	42
Referencias	49
Anexo	52
Detalle del marco metodológico de la evaluación integral de la PNIF	52

Prólogo

Hacia un bienestar financiero más equitativo en México: avances en el acceso y desafíos en el uso de servicios financieros; propuestas para fortalecer el diseño, la operación y los resultados de la Política Nacional de Inclusión Financiera

Entre 2018 y 2024, a pesar de la pandemia por COVID-19, México logró avances significativos en acceso y cobertura de servicios financieros. El porcentaje de personas adultas con al menos una cuenta aumentó de 47.1% a 63.0%, y la cobertura municipal de puntos de acceso subió de 76.4% a 87.9% (CONAIF y CEF, 2024). Las transacciones electrónicas per cápita se triplicaron y las operaciones SPEI se duplicaron,¹ reflejando un impulso en la infraestructura digital. Estos logros se sustentan, por un lado, en un diseño con fortalezas claras: un marco lógico robusto, integración temprana de reformas, como la Ley Fintech, enfoque territorial para municipios marginados y una transversalidad de género, al menos en el plano normativo. Por otro lado, estos logros también fueron posibles gracias a la operación de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), impulsada por la estructura de coordinación que se ha tenido.

No obstante, todavía persisten desafíos para consolidar el uso activo y equitativo de los servicios financieros. De acuerdo con los resultados informados por el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) y el Comité de Educación Financiera (CEF) (2024), del 70.9% de las personas titulares que usa la tarjeta de débito de su cuenta para pagos (la meta de la PNIF para el 2024 es de 85.3%), el crédito formal alcanza al 37.3% de la población adulta. Asimismo, la cobertura de seguros descendió de 25.4% en 2018 a 22.9% en 2024. Cabe destacar que en parte de los resultados obtenidos puede notarse la influencia de las circunstancias extraordinarias derivadas de la pandemia por COVID-19, que afectó el comportamiento financiero de empresas y personas, particularmente de las mujeres. Además, las brechas de género y territorio persisten: el promedio de la brecha entre hombres y mujeres en la tenencia de diversos productos financieros fue de 9.8 puntos porcentuales (pp) en 2024. El 49.2% de las mujeres que vive en zonas rurales usa su tarjeta de débito de su cuenta para pagos frente al 80.7% de los hombres que habita en zonas urbanas (CNBV e INEGI, 2024).

¹ El periodo de medición de este indicador es de 2021 a 2023.

Estos retos ofrecen oportunidades para fortalecer el diseño e implementación de futuras fases de política pública, con un enfoque de gestión adaptativa. Las recomendaciones se orientan a capitalizar los avances logrados y a responder de manera específica a los retos que se han identificado:

- **OE1:** desarrollar un modelo regulatorio y operativo para corresponsales digitales multicanal, interoperables y adaptados a zonas de baja conectividad, con el fin de facilitar el acceso a servicios financieros a la población de zonas rurales.
- **OE2:** incorporar APIs abiertas, incentivos al comercio y validación crediticia con datos alternativos para fomentar el uso cotidiano y el acceso a crédito en la población en situación de vulnerabilidad y que no cumplen con criterios tradicionales de elegibilidad.
- **OE3:** integrar metas de inclusión en planes de conectividad y publicar datos georreferenciados para focalizar la inversión.
- **OE4:** implementar educación financiera segmentada y anclada en “*teachable moments*”, con indicadores de impacto claros, para generar confianza en las personas en situación de vulnerabilidad. Sería valioso que esta consistiera en una estrategia propia con sus herramientas y lineamientos.
- **OE5:** crear mecanismos de protección accesibles, multicanal y con sanciones proporcionales, para generar confianza en las personas en situación de vulnerabilidad. Por otra parte, sería positivo enfatizar medidas preventivas que lleven a cabo las instituciones financieras con su clientela, en las cuales se puntualicen los derechos con los que cuentan y cómo ejercerlos.
- **OE6:** impulsar la creación colaborativa de soluciones con mujeres y poblaciones vulnerables, y una posterior colaboración en el proceso de ajustes iterativos y metas cuantitativas por grupo. Además, incorporar el enfoque climático en las políticas de inclusión financiera, para que los productos y servicios financieros contemplen el riesgo climático.

En síntesis, la PNIF 2020-2024 sentó bases relevantes para ampliar el acceso a servicios financieros. Sin embargo, para que los beneficios se distribuyan de forma más equitativa, escalable y sostenible, será clave que el siguiente ciclo de la política priorice la conversión de la cobertura en un uso activo, inclusivo y confiable. Esto implicará rediseñar y fortalecer las palancas que impulsan el uso, la confianza y la equidad, mediante un enfoque adaptativo sustentado en métricas vinculantes y sistemas de monitoreo que midan de forma sistemática no solo el uso efectivo, sino también la confianza y satisfacción de las personas usuarias.

Agradecimientos

El presente reporte fue elaborado por la Fundación Alemana Servicios, S. de R.L. de C.V., responsable de la gestión integral del proceso, bajo la coordinación de la Sparkassenstiftung Alemana, institución que acompañó cada etapa del trabajo y organizó un comité técnico para la revisión y enriquecimiento de los contenidos. Desde la Sparkassenstiftung Alemana, en este comité participaron como personas expertas:

- Tobias Brill, director de proyecto mipyme en México
- Karla López, consultora senior en inclusión y educación financiera ALC

Nuestro más sincero agradecimiento a los demás integrantes del comité técnico, cuya amplia experiencia metodológica y recomendaciones especializadas enriquecieron de manera significativa este documento:

- Dra. Úrsula Heimann, Constructing Opportunities for Solid Livelihoods (Solliv)
- Margarita Hernández y Jorge Moncayo, EcoEquity Inclusive Finance Consultancy
- Mtra. Blanca Aldasoro, consultora en inclusión financiera
- Patrick Heckler, director DGRV México

Además, por la disposición para ser consultados sobre aspectos relacionados a la formulación e implementación de la Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024 y la Estrategia Nacional de Educación Financiera contenida en ésta a:

- Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF)
Secretaría Ejecutiva
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
- Comité de Educación Financiera (CEF)
Secretaría Ejecutiva
Unidad de Banca, Valores y Ahorro (UBVA) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Secretaría Técnica

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

Nuestro reconocimiento se extiende de manera especial a quienes hicieron posible este proyecto mediante su financiamiento:

- Nacional Monte de Piedad
- Asociación Mexicana de Instituciones Bursátiles
- Asociación Mexicana de Sofipos
- Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México
- Asociación FinTech México

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a las autoras del informe, quienes con profesionalismo y dedicación elaboraron este documento:

- Ph.D. Irina Alberro Behocaray, coordinadora y evaluadora
- Mtra. Ana Magdalena Rodríguez Romero, evaluadora
- Mtra. María Elena Valencia González, evaluadora

Introducción



La Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024 ha representado el principal instrumento de coordinación interinstitucional para ampliar el acceso y uso de productos y servicios financieros para la población en México, con especial atención en la reducción de brechas que afectan a mujeres, personas en zonas rurales y otros grupos en situación de vulnerabilidad. La Figura 1 pone de manifiesto el marco de objetivos, general y específicos, que persiguió la PNIF en este periodo. Como se logra apreciar, la PNIF buscó impulsar la oferta y demanda de servicios financieros, a fin de promover la salud financiera de la población mexicana. Al finalizar su implementación y en vísperas de la publicación de una nueva política con miras a 2030, se vuelve esencial evaluar su diseño y operación para comprender los factores que facilitaron o limitaron el logro de resultados, y generar insumos que fortalezcan el próximo ciclo de política pública.

Figura 1

Marco de objetivos de la PNIF 2020-2024



Nota. Elaboración propia con datos de CONAIF y CEF, 2024.

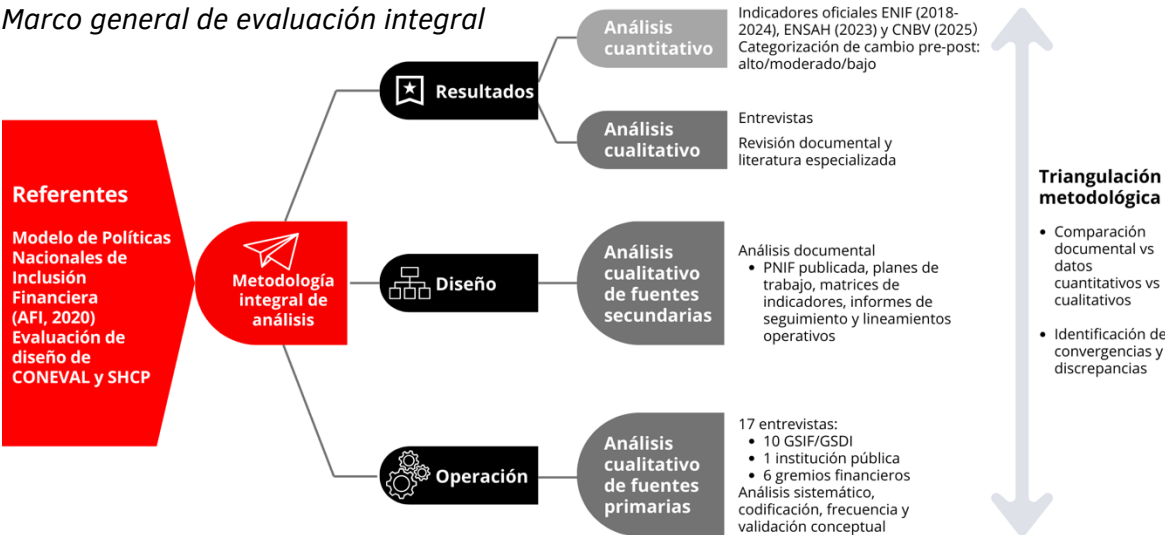
El presente documento tiene un doble propósito: por un lado, ofrecer evidencia y análisis para entender qué cambió en el periodo de implementación de la PNIF 2020-2024; qué funcionó y qué áreas de mejora se identifican en el diseño y operación de la política. Por otro lado, se busca transformar esos hallazgos en aprendizajes y recomendaciones accionables para la PNIF 2025-2030; de modo que sea todavía más pertinente, sostenible y escalable, para responder a contextos cambiantes y a las diversas necesidades de la población con mayor equidad e inclusión.

A lo largo del documento se hace un recorrido por un proceso analítico que inicia con el capítulo 1, el cual plantea una revisión de los resultados alcanzados por la PNIF en el periodo evaluado del 2020-2024. Posteriormente, se presenta en el capítulo 2 un análisis del diseño de la política, desde el planteamiento de sus objetivos, estrategias y estructura institucional. Esto busca explicar cómo el diseño de la PNIF influyó en los resultados alcanzados y propone mejoras al enfoque de su conceptualización y estructuración institucional, evaluativa y programática. Siguiendo la misma lógica, en el capítulo 3 se analiza la operación de la PNIF para explicar, a partir de la evidencia colectada, cómo los mecanismos de gestión, coordinación interinstitucional y seguimiento de la PNIF pudieron influir en los resultados alcanzados; contemplando además la influencia de las circunstancias extraordinarias derivadas de la pandemia por COVID-19. El documento culmina con recomendaciones estratégicas para informar el diseño de la PNIF 2025-2030.

La metodología surgió de una evaluación integral (Figura 2) que combinó técnicas cualitativas y cuantitativas. En cada capítulo del documento se detalla la metodología de análisis de cada una de las dimensiones que fueron evaluadas (ver Anexo 1).

Figura 2

Marco general de evaluación integral



Nota. Elaboración propia.



Capítulo 1:

Análisis de resultados

Capítulo 1: Análisis de resultados

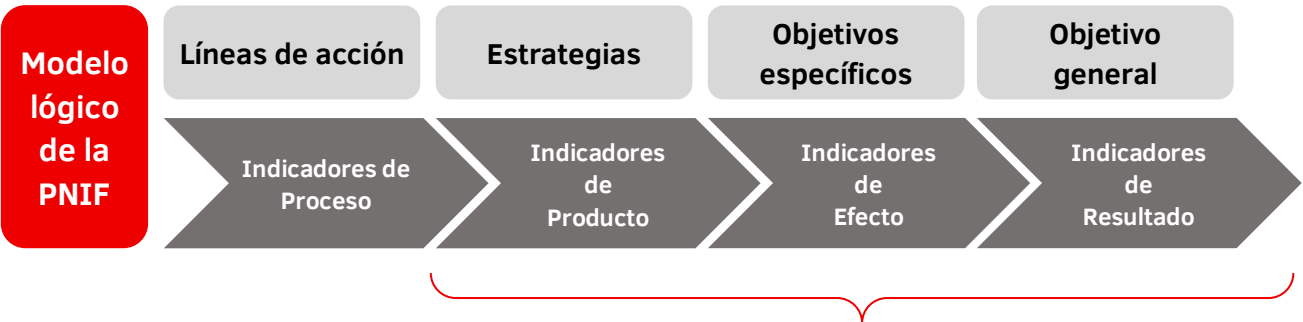
Metodología

La evaluación de la PNIF 2020-2024 se desarrolló con un enfoque mixto que combinó análisis cuantitativo y cualitativo, con el objetivo de ofrecer una visión integral del grado de cumplimiento de sus objetivos y efectos, especialmente en poblaciones históricamente excluidas. El análisis incorporó una segmentación de resultados por interseccionalidad de género y territorio (urbano/rural).

Para profundizar en el análisis desde una lógica causal, se elaboró un modelo lógico del diseño de la PNIF (Figura 3), que clasifica los indicadores en cuatro niveles: proceso (derivados de las líneas de acción), producto (vinculados a las estrategias), efecto (cambios intermedios asociados a cada objetivo específico) y resultado (cambios agregados y alineados con el objetivo general).

Figura 3

Modelo lógico del análisis de resultados de la PNIF



Nota. Elaboración propia.

Alcance del Análisis de Resultados

Como puede observarse en la figura anterior, el alcance de esta evaluación se concentró únicamente en los indicadores de resultados, de efecto y de producto, dejando fuera la valoración directa de los indicadores de proceso asociados a las líneas de acción. Estos últimos se analizan en capítulos posteriores, específicamente en el análisis del diseño y en el análisis de la implementación. No obstante, dado que las líneas de acción constituyen factores explicativos de los resultados observados en los objetivos específicos y en el objetivo general, se retoman en esta sección como insumos para comprender por qué dichos objetivos se cumplieron —o no— durante el periodo evaluado.

Así, para analizar los resultados de la PNIF se midieron dos aspectos clave: la magnitud del cambio de cada indicador de efecto y resultados, y, por otro lado, el nivel de cumplimiento de la meta esperada para el 2024 (cuando se estableció

una). Ambos análisis emplearon la base oficial de indicadores de la PNIF, alimentada por encuestas nacionales (ENIF 2018, 2021, 2024; ENSAFI 2023) y datos administrativos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Asociación de Bancos de México (ABM) (CNBV, 2025).

A fin de determinar la magnitud del cambio de cada indicador, se hizo un análisis pre-post, comparando los valores de cada indicador en el 2018 (línea base) con los más recientes, disponibles en 2024 (línea de salida).² La magnitud de cambio entre 2018 y 2024 se calculó mediante la fórmula del cambio porcentual; es decir, la diferencia entre el valor final y el valor inicial dividida entre este último. El cálculo es expresado con un decimal, redondeado hacia arriba. Este método permite expresar la variación de cada indicador en términos relativos a su punto de partida y facilita la comparación entre indicadores con diferentes escalas. A su vez, para interpretar y analizar los datos obtenidos para el cálculo de dimensión del cambio, se interpretó según la tendencia esperada de cada indicador, clasificando el cambio en tres categorías:

- **Cambio alto:** $\geq 10\%$ en la dirección esperada (código de color verde).
- **Cambio moderado:** $\geq 0\%$ y $< 10\%$ en la dirección esperada (código de color amarillo).
- **Cambio negativo:** $< 0\%$, es decir, cambio contrario a la dirección esperada (código de color rojo).

En el análisis del cumplimiento de metas se usó la misma base de datos; sin embargo, cabe señalar que sólo pudo realizarse a nivel de objetivos específicos (indicadores de efecto). Este análisis no pudo aplicarse al objetivo general ni a las estrategias, dado que no se establecieron metas para dichos indicadores. Para evaluar críticamente el cumplimiento de metas se estableció una rúbrica con tres categorías:

- **Cumplimiento alto:** resultado en o por encima de la meta. Cumplimiento de meta $\geq 100\%$ (código de color verde).
- **Cumplimiento moderado:** resultado moderadamente por debajo de la meta esperada, en un rango razonable del 10%. Cumplimiento de meta $\geq 90\%$ y $< 100\%$ (código de color amarillo).

² Cuando no existía valor en 2018, se tomó como referencia el valor inicial más reciente disponible. Cuando los valores iniciales fueron cero, se consideró el primer año de referencia en el que el valor fue mayor a cero (esto para poder calcular el porcentaje de cambio, dado que no es posible realizar divisiones entre cero). Finalmente, cuando la medición fue anual y para 2024 sólo se disponía de un valor a mitad de año, se tomó el dato con medición anual más reciente disponible.

- **Cumplimiento insuficiente:** resultado por debajo de la meta, con un nivel de cumplimiento <90% (código de color rojo).

Reconociendo las limitaciones propias de las evaluaciones sin diseño experimental, la evaluación de resultados se apoyó en criterios de coherencia, proximidad temporal y claridad de la cadena causal, complementados con parámetros cuantitativos para ponderar críticamente la magnitud del cambio observado y el nivel de cumplimiento de metas, lo que permitió una interpretación estandarizada y transparente de los avances o retrocesos.³ Asimismo, el análisis cuantitativo en su conjunto, que incluyó tanto el cálculo de los porcentajes de cambio pre-post como la valoración del cumplimiento de metas, tomó como referencia el valor absoluto de la línea de salida. Este criterio permitió contextualizar aquellos casos en los que, aun registrándose un cambio porcentual alto entre 2018 y 2024, el valor inicial era muy bajo o el indicador permaneció en un nivel reducido, o incluso por debajo de la meta establecida.

En la dimensión cualitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas con instituciones participantes; así como revisión de minutas; informes oficiales del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) y del Comité de Educación Financiera (CEF); reportes de avance y literatura especializada, incluyendo estudios previos sobre inclusión y salud financiera en México y América Latina, como el Global Findex 2025 (Banco Mundial, 2024). La adición de este enfoque permitió no solo medir el grado de cumplimiento en términos numéricos, sino también tratar de generar explicaciones sobre los cambios observados (ya fueran positivos o negativos).

En conjunto, esta metodología permitió analizar los resultados de la PNIF frente a sus objetivos, entender el contexto de los cambios observados y generar recomendaciones para su fortalecimiento futuro. Los hallazgos se organizan en cuatro bloques analíticos: primero, los resultados asociados al objetivo general de la PNIF; en segundo lugar, la oferta de servicios financieros (objetivos 1, 2 y 3); en tercer lugar, la demanda y capacidades de la población (objetivos 4 y 5); y, finalmente, un análisis de brechas y desigualdades de acceso y uso de servicios financieros que afectan a grupos históricamente excluidos (objetivo 6).

³ Diversas instituciones nacionales e internacionales —como CONEVAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial— han utilizado, de manera explícita o implícita, el umbral del 10% como referencia para calificar un cambio como significativo o relevante (UNDP, 2009; CONEVAL, 2010).

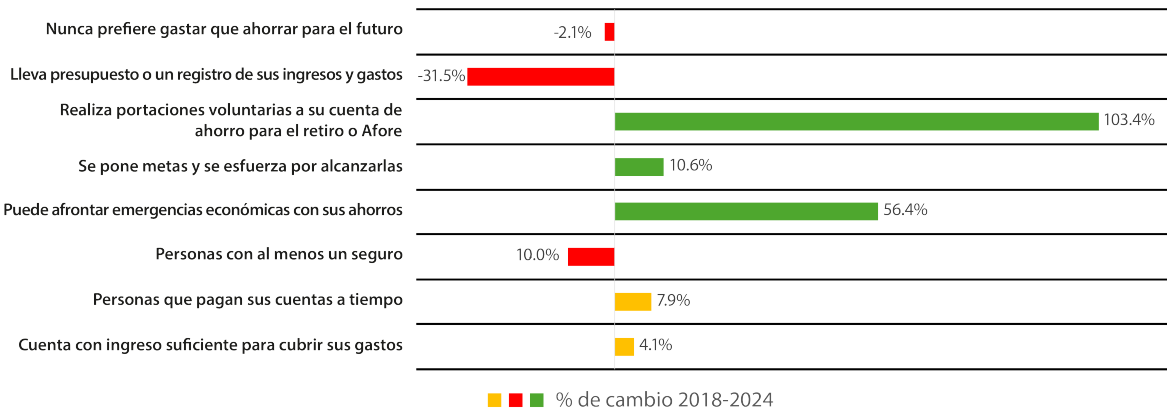
Hallazgos clave

Resultados generales de la PNIF: expansión en ahorro y resiliencia, mientras hábitos financieros y seguros muestran un avance moderado

Entre 2018 y 2024, se registraron avances importantes en algunos indicadores clave vinculados al objetivo general de la PNIF de promover salud financiera (Gráfica 1). Destacan incrementos en la proporción de personas que reportan capacidad para enfrentar imprevistos económicos ($\Delta 56.4\%$), que realizan aportaciones voluntarias al ahorro para el retiro ($\Delta 103.4\%$) y que se plantean metas financieras y se esfuerzan por cumplirlas ($\Delta 10.6\%$). Estos cambios sugieren un fortalecimiento emergente de la resiliencia financiera de la población mexicana (CNBV, 2025). Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de estas mejoras relativas, los niveles absolutos siguen siendo bajos: en 2024, apenas 7.9% de la población adulta reportó hacer aportaciones voluntarias para su retiro y solo 44.7% indicó establecer y perseguir metas financieras; lo que indica que aún hay un amplio margen para avanzar en el empoderamiento financiero sostenido.

Gráfica 1

Porcentaje de variación de los indicadores del objetivo general entre 2018 y 2024



Nota. Elaboración propia con datos de CONAIF y CEF (CNBV, 2025).

No obstante, los esfuerzos realizados en el periodo evaluado por la PNIF no se han visto reflejados en los datos de los resultados; en tanto, se busca incidir en mejoras sostenidas en los comportamientos financieros clave y acceso a seguros. Prácticas clave como el pago puntual de cuentas ($\Delta 7.9\%$) o contar con un ingreso suficiente para cubrir gasto ($\Delta 4.1\%$), aunque tuvieron avances, fueron moderados; otros indicadores, como el uso de presupuestos ($\Delta -31.5\%$), la preferencia del gasto sobre el ahorro ($\Delta -2.1\%$), y tenencia de seguros ($\Delta -10.0\%$) retrocedieron (CNBV, 2025). Este desajuste evidencia que ampliar la cobertura y promover el ahorro no

basta para consolidar una inclusión financiera efectiva si no se acompaña de cambios en el comportamiento y en las competencias para gestionar recursos. Es importante subrayar que los cambios derivados de la educación financiera suelen avanzar con mayor lentitud, ya que implican transformaciones culturales, pedagógicas e institucionales profundas y sostenidas. Por esta razón, resulta fundamental asegurar la continuidad del impulso a la educación financiera como un proceso gradual, que no solo complemente la expansión del acceso, sino que también fomente hábitos, habilidades y valores que permitan a la población tomar decisiones informadas y responsables.

Desde una perspectiva de género, la reducción en la tenencia de seguros ha afectado de forma más pronunciada a las mujeres. Entre 2018 y 2024, la brecha entre hombres y mujeres se amplió casi 5 puntos porcentuales (en adelante pp), debido principalmente a una caída abrupta en la cobertura por parte de las mujeres en 2021 (–7 pp), frente a una disminución de menos de 2 pp en los hombres respecto de 2018. Aunque entre 2021 y 2024 se registró una recuperación parcial, esta no fue suficiente para alcanzar los niveles previos en el caso de las mujeres. Las mayores brechas de género en 2024 se observan en seguros de automóvil (9.6 pp), seguros personales contra accidentes (4.3 pp) y seguros de vivienda (2.1 pp) (ENIF 2018; ENIF 2021; ENIF 2024). Como se verá más adelante, aunque la PNIF desarrolló diversos mecanismos para incidir en estas y otras desigualdades de acceso, es importante reconocer que estos resultados podrían estar influidos por factores estructurales, como primas más altas para mujeres en ciertos productos, por ejemplo, en seguros de automóviles y de salud, así como políticas de suscripción que consideran la maternidad como un factor de riesgo, pese a corresponder solo a una etapa específica del ciclo de vida de las mujeres (Braná et al., 2024).

En síntesis, los avances observados en ahorro voluntario y resiliencia ante emergencias reflejan un progreso relevante hacia el objetivo general de la PNIF; sin embargo, su alcance aún es limitado. Estos logros coexisten con estancamientos o retrocesos en hábitos financieros fundamentales, como el uso de presupuestos, el ahorro frente al gasto y la tenencia de seguros, lo que sugiere que el fortalecimiento del acceso no ha estado acompañado por una transformación sostenida en las prácticas cotidianas de manejo del dinero. Además, la ampliación de brechas de género en protección financiera, particularmente en seguros, pone de relieve la urgencia de diseñar intervenciones más equitativas.

Resultados en la oferta de servicios financieros: cobertura en expansión, con oportunidades de mejora en productos clave y atención a mipymes

En la PNIF 2020-2024, el componente de oferta se concibe como la disponibilidad de productos y servicios financieros, así como de la infraestructura física y digital que los soporta. Este eje se articula en tres objetivos específicos: facilitar el acceso a productos y servicios financieros para personas y mipymes (OE1), incrementar los pagos digitales entre población, comercios y gobierno (OE2) y fortalecer la infraestructura para reducir asimetrías de información (OE3).

Entre 2018 y 2024, México logró avances importantes en cobertura y acceso, impulsados en parte por la digitalización acelerada, derivada de la pandemia por COVID-19. El porcentaje de adultos con al menos una cuenta bancaria subió de 47.1% a 63.0% ($\Delta 33.7\%$), logrando un cumplimiento del 98% de la meta esperada. Además, se presentó un crecimiento paralelo en el número de cuentas por cada 10 mil personas ($\Delta 33.4\%$), resaltando en este esfuerzo que se superó la meta de forma importante (104.0%). Por último, este progreso se vio reflejado en la proporción de adultos con al menos un producto financiero ($\Delta 12.0\%$); así, el valor de este indicador quedó en 76.5% en 2024 (CNBV, 2025).

Estos logros se reflejan también en la expansión de infraestructura, encaminados a disminuir las barreras de acceso a servicios financieros por parte de la población mexicana: el porcentaje de municipios con al menos un punto de acceso subió de 76.4% a 87.9% ($\Delta 15.0\%$), y la proporción de población que vive en un radio de 4 km de al menos uno de estos puntos, tuvo un cambio moderado (de 87.3% a 91.5%, con un $\Delta 4.8\%$). Esto puede explicar que, en lo relativo al uso de medios de pago, en particular las transacciones y transferencias electrónicas per cápita, casi se triplicaron entre 2018 y 2024, pasando de 36.7% a 109.1% ($\Delta 197.5\%$); mientras que el número de personas adultas que utilizan operaciones SPEI aumentó en 33.4%,⁴ reflejando un ecosistema más robusto para el uso digital del dinero. Sin embargo, el uso activo de tarjetas de débito de las cuentas para pagos cambió de forma importante en este periodo, creció de 63.8% a 70.9% ($\Delta 11.2\%$); sin embargo, quedó por debajo de la meta de 85.3%, alcanzando tan solo 83.1%. Lo anterior sugiere que el acceso no siempre se traduce en adopción efectiva, y otro tipo de barreras puede influir, como la elegibilidad o los costos y comisiones, para las personas usuarias finales.

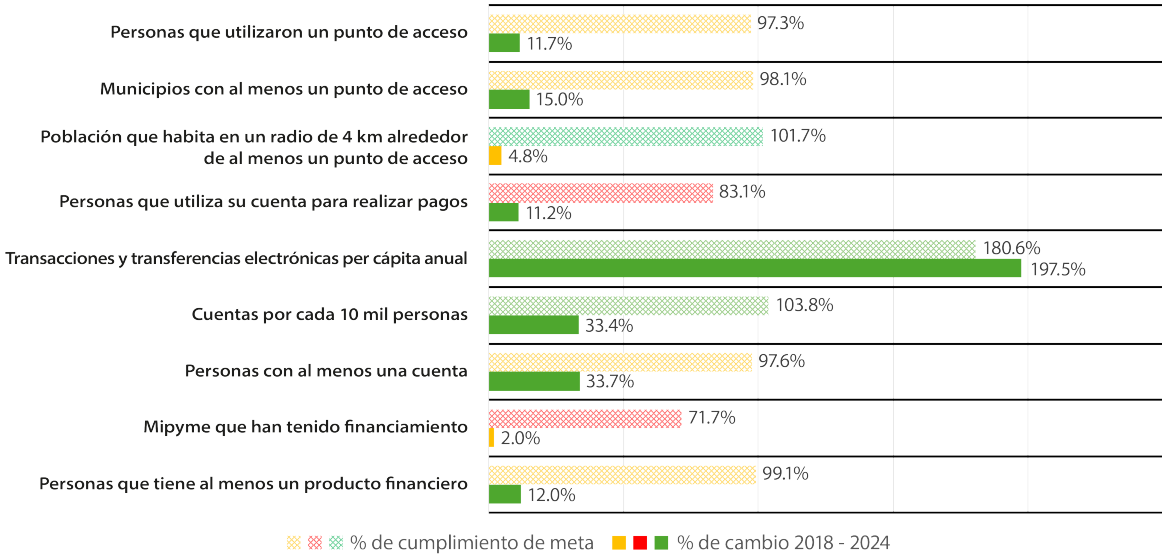
En contraste con estos avances, el financiamiento a las mipymes mostró un desempeño limitado, con un incremento marginal de apenas 1.9%, lo que representa un rezago de 28% respecto a la meta 2024 (CNBV, 2025). Este

⁴ El periodo de medición de este indicador es de 2021 a 2023.

resultado se explica en parte porque muchas de las acciones de la PNIF se centraron en personas físicas, priorizando la incorporación individual al sistema financiero y la digitalización; mientras que las intervenciones dirigidas específicamente a mipymes fueron de alcance reducido. Es importante señalar que la PNIF no contemplaba remover barreras estructurales como la informalidad, ya que dichas limitaciones rebasan su mandato. Asimismo, no se impulsaron de manera suficiente esquemas diferenciados de financiamiento ni mecanismos alternativos de crédito que respondieran a las necesidades particulares de estas unidades productivas.

Gráfica 2

Porcentaje de variación de los indicadores de oferta de servicios financieros (objetivos específicos 1, 2 y 3)



Nota. Elaboración propia con datos de CONAIF y CEF (CNBV, 2025).

Estos resultados, en su mayoría favorables, se sustentan en una serie de acciones clave impulsadas por la PNIF: la expansión masiva de sucursales del Banco del Bienestar en zonas marginadas; la promoción del uso de pagos digitales mediante CoDi y el fortalecimiento del sistema SPEI; la flexibilización regulatoria para corresponsales bancarios y la apertura remota de cuentas. Asimismo, destacan los avances normativos en identidad digital, intercambio de datos por APIs y finanzas abiertas, así como el impulso del comercio electrónico. A partir de 2023 se incorporó DiMo, que vino a complementar este proceso de digitalización. En conjunto, estas medidas contribuyeron a ampliar la cobertura territorial, consolidar la infraestructura digital y mejorar la interoperabilidad del sistema financiero nacional.

No obstante, persisten brechas estructurales por género y territorio que limitan la efectividad de estos avances. Por ejemplo, aunque el porcentaje de personas adultas con cuenta alcanzó 63.0%, solo 58.6% de las mujeres accede a este tipo de servicios, frente al 68.0% de los hombres. A nivel territorial, el acceso a crédito formal también muestra disparidades: 45.7% de los hombres urbanos cuenta con un crédito frente a solo 25.2% de los hombres rurales y 26.6% de las mujeres rurales. Estas brechas evidencian que, pese a los avances para promover la oferta a través de la ampliación de infraestructura física y digital e impulso a los productos financieros, aún se requiere de un enfoque más intencional y holístico para cerrar desigualdades estructurales de género y territoriales en la inclusión financiera efectiva, incluida la incidencia en las normas sociales de género y la cobertura en zonas de baja densidad poblacional.

Resultados en la demanda de servicios financieros: avances y retos en capacidades, protección y confianza aún por consolidar

En la dimensión de demanda, la PNIF 2020-2024 buscó fortalecer las capacidades de las personas para tomar decisiones financieras informadas y ejercer sus derechos como usuarias del sistema financiero. Para ello, se establecieron dos objetivos específicos: incrementar las competencias económico-financieras de la población (OE4) y fortalecer el acceso a información útil y a mecanismos efectivos de protección financiera (OE5). Estos objetivos partían del reconocimiento de que una inclusión financiera efectiva no depende solo de ampliar la oferta de productos y servicios, sino también de asegurar que las personas cuenten con los conocimientos, habilidades, confianza e incentivos necesarios para utilizarlos de forma segura y adecuada, en un entorno que promueva la transparencia, el acceso a información clara y la protección de sus derechos.

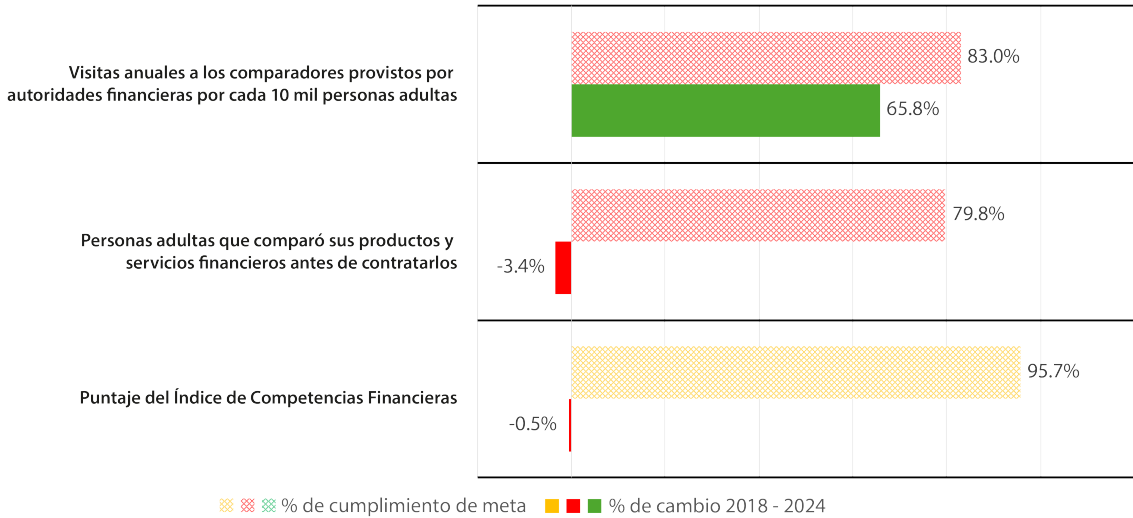
Durante el periodo 2020-2024, se implementaron diversas acciones para avanzar en esta dirección. En el ámbito de capacidades financieras, se elaboraron perfiles de egreso en educación financiera para educación básica y media superior; se incorporaron 112 competencias al nuevo plan de estudios y se capacitó a más de 18 mil docentes a través del programa DASEB de la SEP. Asimismo, se fortaleció la Semana Nacional de Educación Financiera, con un formato híbrido que permitió ampliar su cobertura, y se diseñaron contenidos específicos para poblaciones clave, como el Proyecto Minerva con enfoque de género, así como materiales para personas beneficiarias de programas como Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. Por otro lado, en materia de protección y toma de decisiones informadas, se impulsó el uso del Buró de Entidades Financieras, se habilitaron canales como la Queja Electrónica y la Conciliación Telefónica, y se desarrollaron herramientas clave como el comparador personalizado de cuentas y créditos del

Banco de México. Estas acciones se complementaron con avances regulatorios en materia de transparencia, registro de comisiones y prevención de fraudes, con el objetivo de generar un entorno más accesible y confiable para las personas usuarias.

Los resultados, sin embargo, muestran un panorama mixto que revela que la demanda sigue siendo un eslabón con oportunidades en la cadena de la inclusión financiera. Aunque el puntaje del Índice de Competencias Financieras tuvo una ligera disminución de 58.2% a 57.9% (CNBV, 2025), esto podría responder principalmente a los ajustes que se realizaron en la metodología de medición entre 2018 y 2021.⁵ Asimismo, el porcentaje de personas adultas que comparó productos y servicios financieros antes de contratarlos disminuyó de 28.9% a 27.9% entre 2018 y 2024 (CNBV, 2025).

Gráfica 3

Porcentaje de variación de los indicadores de demanda de servicios financieros (objetivos específicos 4 y 5)



Nota. Elaboración propia con datos de CONAIF y CEF (CNBV, 2025).

En contraste, sí se observó un avance considerable en el uso de herramientas digitales de información: las visitas anuales a los comparadores provistos por autoridades financieras, medidas por cada 10 mil personas adultas, aumentó 65.8% en el mismo periodo. Sin embargo, este crecimiento estuvo concentrado en zonas urbanas, ya que 82% de las visitas proviene de localidades con más de 15 mil habitantes (CNBV e INEGI, 2024). Esto sugiere que, si bien se han ampliado los canales de información, su aprovechamiento efectivo para mejorar las decisiones

⁵ Entre 2018 y 2021, se modificó el subíndice de actitudes financieras, pasando de una a tres preguntas para su cálculo. Posteriormente, en 2024 se introdujo un cambio en la formulación de la pregunta sobre interés compuesto dentro del subíndice de conocimientos.

financieras sigue siendo territorialmente desigual y limitado en alcance, especialmente en poblaciones rurales o con menor conectividad.

El avance en el uso de herramientas digitales ha traído consigo retos en términos de protección a las personas usuarias. Esta situación se puede apreciar en el número de gente adulta que experimentó robo de identidad o clonación de sus productos financieros, el cual aumentó de 8% a 11% ($\Delta 33.6\%$) en el periodo. Por otro lado, aunque el porcentaje de personas que afirmó conocer a qué instancias acudir en caso de un problema financiero disminuyó ligeramente ($\Delta -0.5\%$), permaneciendo en 53% de la población, la cantidad de personas que presentó quejas por posible fraude creció de 4.1 millones a 4.9 millones de personas ($\Delta 19.0\%$). Estos resultados reflejan que persisten retos importantes en materia de protección efectiva, confianza institucional y brechas de conocimiento de la población. Esta combinación podría estar minando la confianza de la población en los servicios financieros formales y limitaría su uso, lo que subraya la urgencia de reforzar la seguridad de los productos, agilizar la atención a quejas y ampliar la educación financiera enfocada en derechos y mecanismos de protección.

En resumen, la PNIF contribuyó de manera decidida a ampliar las herramientas informativas y de protección, así como a incorporar la educación financiera en políticas públicas clave; sin embargo, los avances observados no se tradujeron aún en un fortalecimiento significativo de las competencias y comportamientos financieros,⁶ ni en la protección de la población usuaria de los servicios financieros. Persisten retos importantes para lograr que el acceso a la información se convierta en empoderamiento real y seguro, particularmente en los sectores más rezagados territorial y digitalmente, así como entre las mujeres, quienes enfrentan obstáculos adicionales para participar en igualdad de condiciones en el sistema financiero.

Resultados de la PNIF en incidir en desigualdades: brechas que siguen marcando diferencias

En su objetivo específico 6, la PNIF buscó favorecer la inclusión financiera de las personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a las mujeres como grupo, con énfasis en la reducción de brechas de género, territorio y otras condiciones estructurales de exclusión. La política reconocía que, sin cerrar estas brechas, los avances en acceso y uso de servicios financieros tenderían a concentrarse en los

⁶ Cabe aclarar que el bajo nivel de competencias financieras es un desafío recurrente a nivel internacional. La OCDE/INFE (2023) señala que la alfabetización financiera se mantiene en niveles reducidos en la mayoría de los países miembros y socios, y que los avances suelen ser lentos y difíciles de consolidar debido a la influencia de factores socioeconómicos, educativos y de acceso a servicios financieros. En la misma línea, el Banco Mundial (World Bank Group, 2023) destaca el carácter multidimensional de la inclusión financiera, documentando que la educación financiera, de manera aislada, no genera cambios sostenibles si no se articula con mecanismos de inclusión efectiva, una adecuada protección al consumidor y un marco regulatorio robusto.

grupos con mejores condiciones socioeconómicas, reproduciendo las desigualdades existentes.

Durante el periodo 2020-2024, dentro de las estrategias orientadas a este objetivo, destaca la iniciativa para impulsar la inclusión financiera de la población beneficiaria de programas sociales, a través de líneas de acción como la apertura de cuentas, el fomento a los microseguros y a la diversificación de acceso de servicios financieros para dicha población.

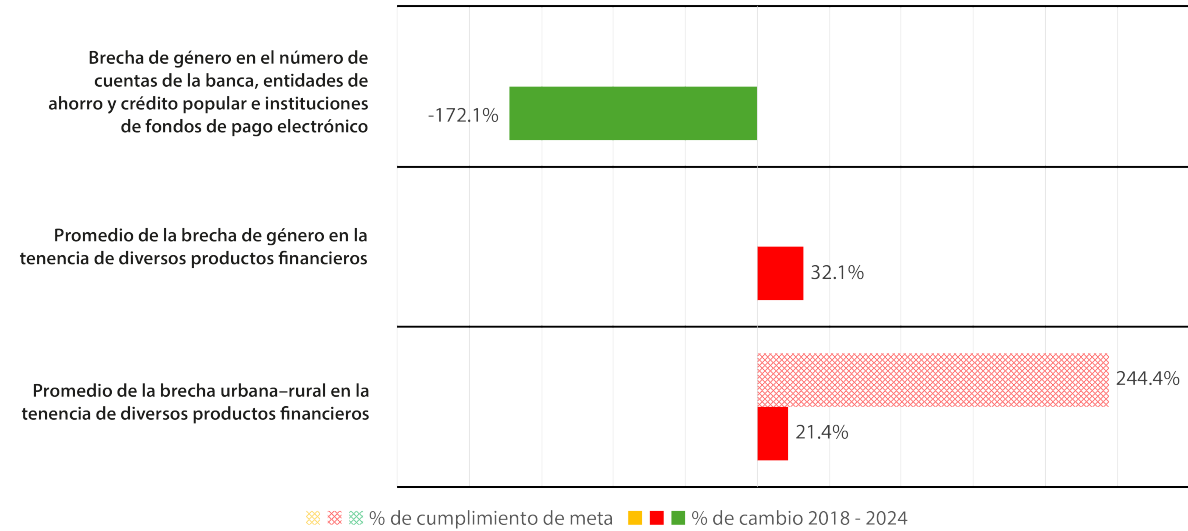
A su vez, la estrategia para incrementar la accesibilidad de personas en situación de vulnerabilidad, incluidas aquellas con discapacidad, reconoció a las mujeres como grupo prioritario. En el plano normativo, la PNIF incorporó la perspectiva de género y definió algunos indicadores de seguimiento relacionados. No obstante, estos resultados fueron limitados en alcance, pues no todos contaron con metas específicas de género —solo los vinculados al objetivo 6 de brechas— y tampoco se complementaron con métricas para otros grupos vulnerables (como personas con discapacidad o enfoques de interseccionalidad). Ello redujo la capacidad de dar un seguimiento más integral y diferenciado al cierre de brechas.

Los resultados muestran avances puntuales, pero también retos relevantes en el combate a las desigualdades, sobre todo cuando se hace un análisis interseccional. Aunque la apertura de cuentas presentó mejoras, las brechas territoriales y de género en la tenencia de productos financieros se ampliaron. El promedio de la brecha urbano-rural en la tenencia de productos financieros diversos incrementó de 15.1 pp en 2018 a 18.3 pp en 2024, lo que representa un aumento de la brecha de poco más de 3 pp (Δ 21.4%), y quedó por encima de la meta, que era disminuirla a 7.5 pp (CNBV, 2025). Este comportamiento es consistente con los hallazgos de todos los objetivos analizados previamente, que muestran que los avances logrados en la mayoría de los indicadores de resultado, efecto y producto han sido de menor intensidad en poblaciones rurales, incluyendo tanto a mujeres como a hombres en estas localidades.

En conjunto, la evidencia sugiere que las medidas implementadas lograron mejoras significativas en áreas puntuales, pero no se ha logrado todavía revertir las desigualdades estructurales de manera sostenida. El principal desafío de la siguiente etapa será lograr que la inclusión financiera no se limite a abrir puertas de acceso, sino que también garantice capacidades efectivas para usar los servicios de forma segura, informada y con beneficios concretos para el bienestar económico de todas las personas.

Gráfica 4

Porcentaje de variación de los indicadores de brechas (objetivo específico 6)⁷⁸



Nota. Elaboración propia con datos de CONAIF y CEF (CNBV, 2025).

Conclusiones

La evaluación de la PNIF 2020-2024 evidencia un esfuerzo institucional relevante por articular una política nacional de inclusión financiera de alcance multisectorial, con acciones que van desde la expansión de la infraestructura y la digitalización del sistema, hasta la promoción de capacidades ciudadanas y mecanismos de protección. En términos globales, los resultados muestran una combinación de avances significativos, particularmente en cobertura, acceso y resiliencia financiera, con estancamientos o retrocesos en hábitos financieros clave, lo que indica que el acceso, por sí solo, no garantiza uso efectivo ni empoderamiento.

En el componente de oferta, se registraron mejoras importantes en la tenencia de productos financieros e infraestructura física y digital. El porcentaje de personas adultas con al menos un producto financiero aumentó sustancialmente, y el número de municipios con puntos de acceso financieros también creció. Las transacciones electrónicas se multiplicaron, apuntando a un sistema más disponible y moderno. Sin embargo, persisten retos importantes en productos y grupos de población

⁷ En el caso de los indicadores de brechas, la lógica de interpretación se invierte respecto a los indicadores de resultado, ya que el sentido esperado es la disminución de la brecha. Por tanto, un valor más alto representa un desempeño contrario a lo esperado, lo que se refleja mediante el uso del color rojo en la codificación semafórica. Esta lógica se aplica tanto al cálculo del porcentaje de cambio como al porcentaje de cumplimiento de metas, cuando este último es aplicable.

⁸ No es posible calcular el porcentaje de cumplimiento de meta para los indicadores promedio de la brecha de género en la tenencia de diversos productos financieros y brecha de género en el número de cuentas de la banca, entidades de ahorro y crédito popular e instituciones de fondos de pago electrónico, debido a que la meta establecida para estos indicadores fue la reducción a 0 puntos. En estos casos, el cálculo matemático de cumplimiento resulta inviable, pues implica una división entre cero.

estratégicos, como el financiamiento a mipymes. Aunque se observó un mayor conocimiento de la oferta de la Banca de Desarrollo y una disposición declarada de las empresas para acceder al crédito en caso de necesitarlo, el efecto esperado —que las mipymes accedieran efectivamente al financiamiento— avanzó solo de manera moderada y quedó por debajo de la meta establecida para 2024. Esto refleja que, si bien la expansión de la infraestructura y la digitalización fue exitosa, no todos los segmentos de la oferta se fortalecieron con igual intensidad, en especial aquellos que requieren esquemas diferenciados o superar barreras estructurales, como la informalidad o la falta de historial crediticio.

En lo referente a la demanda, la PNIF avanzó en la incorporación de la educación financiera en políticas públicas y fortaleció los canales de información y protección para las personas usuarias. No obstante, el desarrollo de competencias financieras de la población no mejoró de forma sostenida, y prácticas como la comparación de productos o el uso de presupuestos no mostraron progresos relevantes. Aunque se incrementó el uso de plataformas de información financiera, este crecimiento fue desigual y no se tradujo necesariamente en decisiones más informadas o estratégicas. Esta disociación entre el acceso a herramientas digitales y el fortalecimiento de capacidades reales refleja que los cambios institucionales no siempre logran permear en las prácticas cotidianas de la población, en parte porque influyen factores que exceden la competencia de la PNIF, como el uso de plataformas financieras y el acceso al empleo formal, los cuales además requieren tiempo para mostrar resultados.

Desde una perspectiva de equidad, los resultados muestran que las brechas estructurales por género y territorio no sólo persisten, sino que en algunos casos se han ampliado. Por ejemplo, la brecha urbano-rural en tenencia de productos financieros se incrementó, y la brecha de género en tenencia de seguros creció de manera significativa entre 2018 y 2024, afectando especialmente a las mujeres. Incluso, en los indicadores donde hubo mejoras absolutas, estas no se distribuyeron equitativamente, lo que pone en evidencia que el diseño e implementación de la política no siempre lograron compensar las condiciones desiguales de partida.

En conjunto, los hallazgos apuntan a que la PNIF 2020-2024 logró sentar bases relevantes en términos de expansión de la oferta, digitalización y marco regulatorio. Sin embargo, aún quedan pendientes estructurales en la transformación de comportamientos financieros, en la apropiación efectiva de los servicios por parte de todas las personas y en la reducción sostenida de las brechas históricas que limitan una inclusión financiera plena y equitativa.



Capítulo 2:

Análisis de diseño

Capítulo 2: Análisis de diseño

Metodología

La evaluación del diseño de la PNIF 2020-2024 se guió por el marco de referencia de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, 2020) para el diseño de políticas nacionales de inclusión financiera, que contempla todo el ciclo de vida de la política (Figura 4). Utilizando este abordaje, la evaluación de diseño incluyó el análisis de las fases de pre-formulación y formulación, considerando que ambas son determinantes para asegurar la solidez técnica y política del proceso posterior de implementación y evaluación.

Figura 4

Modelo de políticas para una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera



Nota. Elaboración propia con base en AFI (2020).

La fase de pre-formulación comprende la existencia de una estructura institucional habilitante, una conceptualización clara y actualizada del problema público, y un diagnóstico integral sustentado en evidencia. La fase de formulación incluye la definición de acciones de política pública, el plan de implementación y el marco de seguimiento y evaluación.

De manera complementaria, la evaluación tomó en cuenta referentes metodológicos nacionales, particularmente los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

sobre evaluaciones externas de políticas públicas para la planeación y seguimiento de políticas nacionales.

Para contrastar el diseño de la PNIF 2020-2024 con las buenas prácticas de la AFI y el CONEVAL, se realizó un análisis documental de la política publicada, sus planes de trabajo anuales, matrices de indicadores, informes de seguimiento y lineamientos de gobernanza. Esto permitió reconstruir la lógica de intervención, identificar los supuestos y vínculos entre problemas, objetivos y estrategias, y mapear los mecanismos previstos de coordinación institucional.

El análisis documental se complementó con la revisión de documentos técnicos y estudios de caso internacionales sobre estrategias nacionales de inclusión financiera, así como con entrevistas semiestructuradas a actores clave del diseño e implementación. Las percepciones de estos actores aportaron insumos para identificar fortalezas, vacíos y oportunidades de mejora, y para emitir juicios de valor sobre la pertinencia, coherencia y suficiencia del diseño, formulando recomendaciones para el próximo ciclo de política pública.

Hallazgos clave

Avances en visibilidad, retos en inclusión para las personas en situación de vulnerabilidad y mipymes

En la PNIF 2020-2024, los grupos de personas en situación de vulnerabilidad (mujeres, personas en zonas rurales, población indígena, jóvenes, personas mayores y mipymes) fueron reconocidos en el diagnóstico como un desafío central para la inclusión financiera. Siguiendo parcialmente los parámetros de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, 2020) en su fase de pre-formulación, el diseño incorporó la referencia a estos grupos como uno de sus objetivos específicos, y planteó líneas de acción orientadas a reducir brechas, sobre todo desde el componente de demanda. Entre ellas, se incluyeron campañas de educación financiera focalizadas, promoción de productos adaptados, acciones de inclusión digital y medidas enfocadas hacia la transversalización de la perspectiva de género.

No obstante, estas disposiciones no se tradujeron en un plan de implementación con objetivos, metas e indicadores suficientemente especificados por segmento poblacional, que permitieran monitorear actividades y avances específicos en cada grupo y ajustar la estrategia cuando fuera necesario. Esto se debió principalmente a que en el momento en que se determinaron las metas, no había información para algunos de esos grupos, como fue el caso de la población indígena y personas con discapacidad. El diagnóstico de base careció de la granularidad y territorialización

necesarias para captar las múltiples dimensiones de exclusión que enfrentan estas poblaciones, debido a la ausencia de información específica y desagregada sobre ellas. Esta limitación impidió identificar con mayor precisión barreras culturales, lingüísticas, tecnológicas y regulatorias. Asimismo, no se establecieron procesos de creación colaborativa con las comunidades y actores productivos que permitieran diseñar soluciones más pertinentes y sostenibles conforme a sus atribuciones, aunque se llevaron a cabo procesos de consulta.

Al concentrarse principalmente en el componente de demanda, las acciones hacia las personas en situación de vulnerabilidad tuvieron baja incidencia en la oferta, que es determinante, junto con la infraestructura, para garantizar un acceso efectivo. Como resultado, y aunque hubo avances puntuales, como la reducción de la brecha de género en el número de cuentas registradas, varios indicadores críticos de desigualdad, en particular los asociados a género, la brecha urbano-rural y el acceso a financiamiento para mipymes, no mejoraron o, incluso, se ampliaron en algunos casos. Esto confirma que, aunque el diseño de la política reconoció a las personas en situación de vulnerabilidad, no logró colocarlas en el centro de la lógica de intervención, limitando su capacidad para cerrar brechas estructurales y garantizar una inclusión financiera efectiva.

Puentes con oportunidades de consolidación: sector privado y público por la inclusión financiera

A diferencia de la PNIF 2016, la PNIF 2020-2024 sí incorporó un diseño institucional que contempló la participación de múltiples dependencias y entidades públicas a través de los grupos de gobernanza, así como una articulación —aunque todavía limitada— con el sector privado, la sociedad civil y otros actores del ecosistema. En la fase de pre-formulación se reconoció la importancia de incluir a instituciones financieras, fintechs, gremios y organizaciones comunitarias, que contribuyeron al diseño; sin embargo, sería valioso contar con más espacios de consulta durante la fase de implementación.

Al contar aún con pocos mecanismos que impulsen la creación colaborativa con las personas usuarias, se redujo la oportunidad de incrementar la capacidad de la política para identificar y probar más soluciones innovadoras que respondieran a las realidades de los diferentes segmentos de la población. Un mayor nivel de consulta hubiese podido facilitar que la oferta de productos y servicios financieros evolucionara con la rapidez y pertinencia necesarias para cerrar brechas de acceso y uso efectivo.

Además, si bien se contó con información como base, esta todavía tiene oportunidades de mejora para que se incorpore un análisis suficientemente

integral y con un mapeo de todos los esfuerzos en materia de inclusión financiera, que permita identificar vacíos, duplicidades y oportunidades de innovación en coordinación con actores clave. La ausencia de este insumo estratégico podría haber limitado la capacidad de diseñar intervenciones más precisas y adaptadas a cada segmento y territorio.

Consolidar estos puentes no solo es clave para aumentar la pertinencia y el alcance de la oferta, sino también para generar un ecosistema de inclusión financiera más dinámico, innovador y capaz de adaptarse a un entorno cambiante, aunado a que el involucramiento del sector público abre la oportunidad de aprovechar sus recursos y corresponsabilizarlo en los trabajos de inclusión financiera. En los resultados, esta falta de articulación pudo derivar en una oferta con un nivel de diversificación limitado, lo que restringió el alcance de productos innovadores y redujo las posibilidades de que la política respondiera mejor a las necesidades de inclusión de segmentos marginados.

Brechas verdes: la deuda de la inclusión financiera con el cambio climático en México

En el diseño de la PNIF 2020-2024, el cambio climático y la resiliencia ambiental no ocuparon un lugar central, a pesar de ser un ámbito en el que la inclusión financiera puede jugar un papel decisivo para reducir vulnerabilidades, especialmente en zonas rurales y entre poblaciones con alta exposición a riesgos climáticos. En la fase de pre-formulación, el diagnóstico no integró de forma explícita el análisis de los impactos del cambio climático sobre el acceso y uso de servicios financieros, ni evaluó el potencial de instrumentos como los seguros paramétricos, el financiamiento verde o las soluciones para la adaptación climática.

En la formulación, las líneas de acción vinculadas a la sostenibilidad ambiental fueron marginales y sin un enfoque integral. No se establecieron metas, indicadores ni alianzas estratégicas específicas para impulsar productos financieros orientados a la resiliencia climática (como créditos para energías renovables, micro seguros agrícolas contra fenómenos extremos o fondos de emergencia comunitarios) y a la adaptación climática (como créditos para la captación de agua de lluvia, que ayudan a hacer frente a periodos de sequía, el aprovechamiento del agua y maniobrar inundaciones). Tampoco se diseñaron mecanismos para articular la política con agendas nacionales e internacionales en materia de cambio climático, lo que limitó las oportunidades de innovación y financiamiento en este campo.

Esta situación redujo la capacidad de la PNIF para responder a uno de los mayores riesgos estructurales que enfrenta México: la resiliencia al cambio climático. En un contexto donde las sequías, inundaciones y otros eventos extremos afectan de manera desproporcionada a las personas más vulnerables (quienes además ya enfrentan barreras de inclusión financiera), integrar la dimensión climática es un componente clave para fortalecer la resiliencia económica y social. Diversos estudios subrayan que la inclusión financiera puede ser una palanca crítica para la adaptación climática, pero su potencial sigue subutilizado y sin estrategias integrales en la mayoría de los países (Global Center on Adaptation, 2023; European Investment Bank, 2024; Zetterli, 2023). Por lo que la deuda en este ámbito abre una oportunidad estratégica para que la próxima PNIF coloque el cambio climático en el centro de la agenda, vinculando la inclusión financiera con la adaptación, la mitigación y el desarrollo sostenible.

Mayor presencia física, con retos en la digitalización

En el diseño de la PNIF 2020-2024, el fortalecimiento de la infraestructura física ocupó un lugar central en el componente de oferta. Siguiendo parcialmente las recomendaciones de la AFI en la fase de formulación, se priorizó la ampliación territorial de puntos de acceso mediante corresponsales bancarios y otras modalidades presenciales, con metas claras y mecanismos de seguimiento asociados. Esta estrategia permitió una cobertura más amplia en municipios marginados y contribuyó a reducir la distancia física a los servicios financieros.

Sin embargo, el diseño no incorporó con la misma fuerza una estrategia integral de inclusión digital que potenciara la cobertura física con soluciones tecnológicas accesibles y seguras. Aunque a partir de la pandemia por COVID-19 se dio impulso al *onboarding* digital para intermediarios financieros bancarios y no bancarios, la digitalización se abordó de manera fragmentada, principalmente a través de la promoción de pagos electrónicos y con un diagnóstico solo enfocado en este tema.

Educación financiera y protección a las personas usuarias: oportunidades para innovar e impulsar la demanda

En la PNIF 2020-2024, el componente de demanda se definió como uno de los ejes para fortalecer el uso de los servicios financieros, priorizando la educación financiera y la protección a las personas usuarias. Aunque el diseño incluyó elementos tradicionales como campañas, talleres y materiales informativos, también se implementaron intervenciones relevantes orientadas a un mayor alcance, como las mencionadas previamente en la sección de hallazgos en los resultados de la PNIF 2020-2024. La evidencia internacional muestra que los esfuerzos en educación financiera son de largo aliento y dependen de múltiples

factores (socioeconómicos, educativos y de acceso a servicios), por lo que sus impactos en competencias y hábitos financieros suelen ser graduales y complejos para consolidar (OECD, 2023; World Bank Group, 2023). En este contexto, los resultados del Índice de Competencias Financieras, que se mantuvo igual,⁹ y la persistencia de brechas territoriales y sociales en el uso efectivo de los servicios, sugieren la necesidad de redoblar esfuerzos para fortalecer la articulación interinstitucional y avanzar hacia estrategias más integrales que incidan de manera sostenida en los comportamientos financieros.

Integración de determinantes sociales, culturales y de género en el diseño de iniciativas para avanzar en el uso de servicios financieros

El diseño presenta áreas de mejora en la integración sistemática de un análisis e incidencia en las normas sociales, los sesgos cognitivos y las barreras culturales, factores que suelen afectar de manera desproporcionada a mujeres, personas en zonas rurales, población indígena y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Estos determinantes no solo condicionan el acceso a productos financieros, sino también la forma en que las personas confían, adoptan y usan dichos servicios en su vida cotidiana. Un abordaje más explícito, fomenta que las políticas propicien la reducción en la reproducción de desigualdades estructurales, incluso cuando amplían la cobertura formal.

Al considerar estos elementos en el diseño de las intervenciones, la política pública puede avanzar hacia soluciones más personalizadas y pertinentes, que reconozcan la diversidad de contextos y necesidades. Esto implica, por ejemplo, identificar cómo las normas de género limitan la autonomía económica de las mujeres, cómo los sesgos culturales pueden desincentivar el uso de servicios financieros en comunidades indígenas o cómo la desconfianza en las instituciones afecta la disposición de los hogares rurales a formalizar sus ahorros o contratar seguros. Incorporar estas dimensiones en la formulación no solo mejora la pertinencia de las acciones, sino que fortalece la capacidad de la política para reducir las brechas más persistentes en la demanda y el uso de servicios financieros, incrementando la confianza y legitimidad del sistema en su conjunto.

Conclusiones

El diseño de la PNIF 2020-2024 reconoció la importancia de los grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, personas en zonas rurales, población indígena, jóvenes, personas mayores y mipymes) como un desafío central para la

⁹ Como se mencionó previamente, es importante tomar en cuenta la modificación que se hizo, entre el 2018 y el 2021, al subíndice de actitudes financieras y al cambio en la formulación de la pregunta sobre interés compuesto dentro del subíndice de conocimientos, en 2024.

inclusión financiera, incorporando objetivos y líneas de acción orientadas principalmente a la demanda. No obstante, esa visibilidad no se tradujo en un plan de implementación con metas e indicadores claramente diferenciados por segmento poblacional, lo que implica información granular y de un diagnóstico de base todavía más específico. Al centrarse sobre todo en la demanda y tener una incidencia limitada en la oferta y la infraestructura, se encontró que la política tiene oportunidades de mejora para colocar plenamente a estos grupos en el centro, ya que los resultados indican que todavía hay retos en el cierre de brechas estructurales de desigualdad.

Se encontró un avance en el proceso de diseño que contempló la participación de múltiples dependencias públicas y ciertos vínculos con el sector privado y la sociedad civil, respecto a la PNIF de 2016; aunque esta articulación resultó acotada. Las instituciones financieras, fintechs, gremios y organizaciones comunitarias tuvieron un rol inicial, pero su participación posterior en espacios formales de deliberación e implementación fue limitada. Esta situación puede haber reducido las oportunidades de identificar y poner a prueba soluciones innovadoras y pertinentes, y limitó la capacidad de la oferta de productos y servicios para responder con la rapidez necesaria a las brechas de acceso y uso efectivo, así como se limitó la oportunidad de diversificar la oferta para atender de manera más precisa las necesidades de segmentos marginados.

Además, se identificó una oportunidad relevante para incorporar un enfoque de resiliencia climática, al ser un elemento que contribuye a reducir vulnerabilidades. El diagnóstico no incorporó un análisis de impactos climáticos ni del potencial de los instrumentos financieros verdes. En cuanto a infraestructura, aunque el diseño puso especial atención en la expansión de la presencia física, particularmente corresponsales bancarios, el impulso a la inclusión digital fue menos sistemático. La digitalización se abordó de forma fragmentada, sin un diagnóstico exhaustivo de las brechas digitales o un plan robusto para aprovechar las soluciones tecnológicas, como un elemento que contribuya en la reducción de desigualdades, especialmente en zonas rurales y entre personas en situación de vulnerabilidad.



Capítulo 3: **Análisis de la operación**

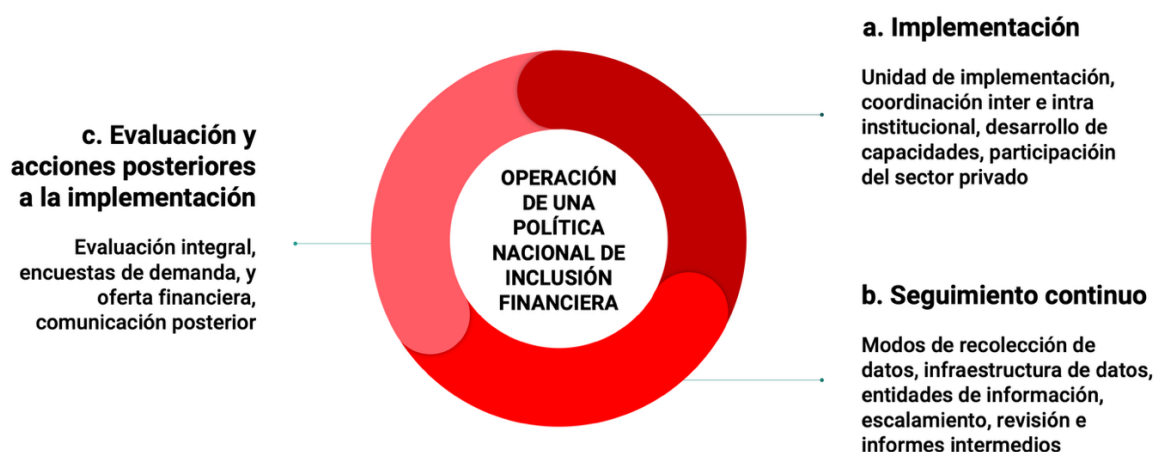
Capítulo 3: Análisis de la operación

Metodología

La evaluación de la operación de la PNIF 2020-2024 se basó en el Modelo de Políticas Nacionales de Inclusión Financiera de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, 2020) (ver Figura 5), adaptado al contexto mexicano. Este marco concibe la implementación como un ciclo continuo que integra tres dimensiones: la ejecución de las acciones previstas, el seguimiento permanente y la evaluación con acciones posteriores que retroalimenten un nuevo ciclo de política pública.

Figura 5

Dimensiones del análisis de la operación de las Políticas Nacionales de Inclusión Financiera



Nota. Elaboración propia con base en AFI (2020).

En la primera dimensión se analiza la existencia y funcionamiento de estructuras de implementación, los mecanismos de coordinación inter e intra institucional, el desarrollo de capacidades y la participación del sector privado y otros actores clave. El seguimiento continuo abarca la recolección y gestión de datos, la infraestructura de información, los procesos de revisión y retroalimentación, así como el escalamiento y ajuste de las acciones. Finalmente, la evaluación y acciones posteriores consideran la medición integral de avances, encuestas de demanda, revisión de la oferta y comunicación de resultados.

El análisis de la operación combinó la revisión de documentos oficiales (incluyendo minutas de gobernanza, informes de avance, matrices de indicadores y reportes de seguimiento) con entrevistas a actores del sector público, privado y sociedad civil, contrastando las prácticas observadas con experiencias internacionales documentadas por la AFI. Esta aproximación permitió identificar los factores

operativos que favorecieron o limitaron el logro de resultados, ofreciendo una visión integral de cómo las decisiones de implementación, coordinación, monitoreo y ajuste influyeron en el desempeño de la PNIF 2020-2024 y generaron insumos para fortalecer el próximo ciclo de política.

Hallazgos clave

Oportunidades en los diálogos con actores clave del ecosistema

Durante la operación de la PNIF 2020-2024 se llevaron a cabo espacios de diálogo con actores del ecosistema, incluyendo representantes del sector financiero, organismos internacionales y algunas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, estos encuentros fueron esporádicos, con agendas predefinidas y sin mecanismos institucionalizados que garantizaran la retroalimentación continua ni la incorporación sistemática de las propuestas en los planes de acción. Se podrían haber aprovechado las capacidades y el conocimiento contextual que otros actores aportarían, para promover una política que impulsara mejoras todavía más pertinentes en la inclusión financiera, dados los contextos cambiantes, las oportunidades que fueron surgiendo y con impactos más amplios y sostenibles.

Navegar con rumbo fijo en mares cambiantes

Durante la implementación de la PNIF 2020-2024, la operación se mantuvo alineada a los planes y líneas de acción definidos en la formulación, lo que permitió ejecutar las actividades previstas con disciplina. Una de las áreas de oportunidad detectadas tiene que ver con la estructura estática de la política que, por el momento, no permite tener mecanismos para recolectar y procesar retroalimentación sistemática y periódica constante (tanto de personas usuarias como de actores del ecosistema), contar con información más precisa para promover una lógica más uniforme entre la oferta y la demanda, así como para diferenciar estrategias para segmentos con realidades muy distintas. Aunque es importante destacar que, por ejemplo, a través de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera y estudios como el realizado sobre personas con discapacidad en 2024, se recogió información del lado de la demanda, que de forma indirecta representa un mecanismo de retroalimentación que permite saber el estado y progreso de la inclusión financiera y de aspectos clave de la PNIF.

Gobernanza y liderazgo institucional: avances clave y áreas de mejora

La operación de la PNIF 2020-2024 mostró avances significativos con respecto a la coordinación interinstitucional a nivel nacional. De acuerdo con el análisis documental y las entrevistas a instancias clave, los grupos de gobernanza

facilitaron el diálogo entre dependencias y permitieron alinear acciones en el marco de los mandatos de cada institución. Esta articulación fue reconocida como un elemento que dio legitimidad a la estrategia y contribuyó a mantenerla activa durante todo el periodo de implementación.

La regularidad de las sesiones y la existencia de canales formales para compartir información permitieron sostener un marco de trabajo estable, considerado por varias de las instancias entrevistadas como una de las principales fortalezas operativas de la PNIF.

Además, funcionaron mecanismos de coordinación operativa específicos, como el Comité Interinstitucional para la Igualdad de Género en las Entidades Financieras (CIIGEF), en el que participaron once instituciones públicas y privadas, que favorecieron la ejecución de estrategias y demostraron que, cuando existían espacios técnicos especializados y con injerencia en las agendas de alto nivel, era posible articular agendas e impulsar acciones conjuntas de manera más efectiva, para que las acciones de las instituciones tuvieran un efecto cascada hasta favorecer a las personas usuarias. Un ejemplo notable de ello fue la publicación de la guía "Expandiendo la Inclusión Financiera de las Mujeres en México", que busca orientar la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones del sector financiero. Es relevante aclarar que, si bien este ejemplo puede ser tomado como una referencia para diseñar hojas de ruta, también se debe tomar en cuenta que este tipo de coordinaciones estratégicas toman tiempo en reflejarse en la operación y el cierre de brechas.

Es por ello que la evidencia recabada todavía no muestra de manera consistente la articulación operativa y territorial de manera consolidada. La vinculación con gobiernos estatales, municipales y actores comunitarios fue fragmentada y dependió más de iniciativas individuales que de un plan de coordinación territorial estructurado. Como resultado, las adaptaciones necesarias para contextos locales, especialmente en zonas rurales y de alta marginación, no siempre fueron identificadas o respaldadas institucionalmente por gobiernos locales.

Asimismo, el monitoreo de la gobernanza y los reportes de avance evidenciaron que la vinculación con sectores estratégicos fuera de la administración pública, como el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y academia, permaneció puntual y poco integrada a los mecanismos formales. Esto redujo el potencial para sumar recursos, capacidades técnicas y legitimidad social a las iniciativas.

La experiencia también mostró que el liderazgo del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), como unidad coordinadora, permitió impulsar acciones relevantes para el avance de la PNIF. Entre ellas destacan la realización de la

Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), encabezada por la CNBV en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y el desarrollo de herramientas de georreferenciación a nivel municipal y a 4 kilómetros, liderado por la CNBV. Asimismo, bajo la conducción del Comité de Educación Financiera (CEF) se llevaron a cabo iniciativas de gran impacto, como la incorporación de contenidos de educación financiera en los programas de educación básica, el desarrollo de programas de educación financiera con programas sociales y la organización de la Semana Nacional de Inclusión Financiera, impulsada por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), entre otras.

Aunque el CONAIF ha sido funcional para sostener la dinámica operativa, todavía hay potenciales oportunidades de mejora para fortalecer y potenciar su rol articulador y estratégico, asegurando que las decisiones y aprendizajes de los grupos de gobernanza se traduzcan en acciones concretas en el territorio.

Monitoreo de la inclusión financiera: logros y oportunidades

La operación de la PNIF 2020-2024 contó con mecanismos de monitoreo que permitieron dar seguimiento a las líneas de acción y a algunos indicadores de avance a nivel nacional. Los informes periódicos y la recopilación de datos oficiales facilitaron mantener un registro de hitos y contribuyeron a la transparencia en la ejecución.

En particular, se encontró una oportunidad de conformar un conjunto integral de indicadores que miden la calidad de la inclusión financiera para determinar el alcance del seguimiento. Se encontraron áreas de mejora para métricas específicas que monitorean el uso efectivo de los servicios financieros, la tasa de abandono de productos, los niveles de satisfacción de las personas usuarias, el sobreendeudamiento o su salud financiera general; ya que estos indicadores permiten evaluar no solo el acceso, sino también la permanencia y el impacto real en la vida de las personas usuarias, generando insumos más sólidos para la toma de decisiones.

Por otra parte, se podría fortalecer la plataforma de monitoreo pública desarrollada para la PNIF 2020-2024, la cual incluía mapas digitales interactivos sobre temas de financiamiento, captación e infraestructura a distintos niveles geográficos, inclusive localidades. Esto permitiría continuar los esfuerzos, basados en evidencia, así como los lugares, para poder identificar más fácilmente territorios, con mayores rezagos e impulsar mecanismos y soluciones de inclusión financiera.

Conclusiones

La operación de la PNIF 2020-2024 se llevó a cabo con una alineación consistente a sus planes y líneas de acción, alcanzando avances relevantes en la coordinación interinstitucional a nivel nacional mediante sus grupos de gobernanza, lo que aportó legitimidad y estabilidad a la estrategia. El liderazgo del CONAIF y el CEF fue crucial para impulsar acciones relevantes como la ENIF y programas de educación financiera; y los mecanismos de monitoreo contribuyeron a la transparencia en la ejecución de las actividades previstas.

No obstante, a pesar de estos logros, se identificaron oportunidades para optimizar ciertos aspectos de la coordinación. Por un lado, si bien el CONAIF es el que se encarga de implementar la política, sus atribuciones no comprenden, por el momento, la gestión con otros actores. La articulación tendió a concentrarse en espacios formales de alto nivel, lo que sugiere un potencial para fortalecer la vinculación operativa y territorial y permitir una mejor adaptación a los contextos locales, especialmente en zonas rurales y de alta marginación. Asimismo, si bien existió diálogo con actores externos, como el sector financiero, organismos internacionales y la sociedad civil, se vislumbra una oportunidad para desarrollar mecanismos más institucionalizados que permitan una retroalimentación continua y un mayor aprovechamiento del conocimiento contextual que estos actores pueden aportar, maximizando así el potencial para sumar recursos a la PNIF.

En cuanto al sistema de monitoreo, aunque funcional para el reporte agregado y el seguimiento de líneas de acción, se reconoce un valioso potencial de mejora. Existe la oportunidad de evolucionar hacia un enfoque más focalizado que identifique avances y rezagos por región o segmento de población, y de incorporar indicadores más integrales que midan la calidad de la inclusión financiera, como el uso efectivo, la satisfacción de la persona usuaria o la salud financiera.

A black and white photograph of a woman with a braid, wearing a patterned dress and a shawl, using an ATM. She is holding a card and looking at the screen. The background is blurred, showing an indoor setting with other people.

Capítulo 4:

Recomendaciones

Capítulo 4: Recomendaciones

En esta sección se presentan recomendaciones que derivan del análisis de los hallazgos en materia de resultados, diseño y operación. El alcance e intención de estas recomendaciones se enfocan en servir como una de las herramientas de referencia para quienes estarán a cargo de tomar las decisiones respecto al diseño de la próxima PNIF.

Es por ello que primero se presentan recomendaciones centradas en mejorar y/o fortalecer los resultados de la PNIF, y después se encuentran recomendaciones más específicas para fortalecer el diseño y la operación.

Metodología

Recomendaciones para el diseño y operación

Con base en las buenas prácticas sugeridas por AFI (2020), y los hallazgos encontrados en el análisis sobre el diseño y la operación de la PNIF 2020-2024, se plasman algunas sugerencias para su consideración en el diseño e implementación de la próxima política.

Recomendaciones enfocadas en contribuir a los resultados

Las recomendaciones orientadas en fortalecer los resultados de la PNIF que aquí se presentan buscan atender de manera directa algunas de las principales causas de exclusión, como la desconfianza de las personas usuarias, la baja pertinencia de la oferta de productos y las brechas persistentes de género y territorio. Todas ellas se derivan de las áreas de mejora identificadas en el análisis de la PNIF anterior y apuntan a la consolidación de un sistema financiero que favorezca el bienestar, la resiliencia y la igualdad de oportunidades para la población.

Estas recomendaciones plantean que la PNIF centre su orientación en las personas usuarias y en sus necesidades. Incluyen desde medidas de innovación regulatoria hasta iniciativas para fortalecer las capacidades financieras de la población, con un énfasis transversal en la inclusión de grupos históricamente excluidos. Si bien sobrepasa el alcance de este ejercicio, resulta pertinente destacar la importancia de un análisis más profundo que permita dimensionar la capacidad instalada y las prioridades de las instituciones responsables en los próximos años, de modo que las recomendaciones aquí expuestas puedan implementarse de manera efectiva.

El propósito último es que la política de inclusión financiera se enfoque en promover el bienestar financiero de las personas: su capacidad de gestionar la vida económica, resistir choques financieros y construir un futuro próspero y seguro.

Recomendaciones para el diseño

Se sugiere que para la próxima PNIF se realice un diagnóstico de base profundo, con diversidad de fuentes para comprender a fondo la realidad de la inclusión financiera en México postpandemia por COVID-19. Se recomienda que se incluyan estudios recientes de comportamiento financiero que permitan entender los determinantes psicosociales que influyen en el uso o rechazo de productos y servicios, así como avanzar hacia diagnósticos que combinen fuentes primarias y secundarias para capturar tanto la magnitud como la complejidad de las brechas.

Además, se recomienda retomar el nivel de mapeo exhaustivo de proveedores que ya se había logrado mediante los mapas georreferenciados en la PNIF 2020-2024, para incorporar un análisis integral de la oferta de servicios financieros a nivel granular, y tener una mayor claridad e identificación de la capacidad instalada, las oportunidades para fortalecer la cobertura y para diversificar productos, incluyendo aquellos vinculados a la digitalización y la transición verde.

Se sugiere definir objetivos y metas diferenciadas, así como indicadores específicos por segmento de población y para mipymes, que permitirían medir avances y ajustar estrategias en tiempo real, con enfoque de género, edad, diversidad y territorio. Esto articulado con una teoría del cambio robusta, que vincule de manera explícita las acciones con resultados medibles en la vida de las personas y en la sostenibilidad de las empresas.

Se sugiere que desde el diseño de la PNIF se establezcan canales de colaboración sostenida y estructurada entre los sectores público y privado, así como procesos participativos que garanticen la retroalimentación continua de las personas usuarias.

Otra sugerencia es vincular la inclusión financiera y la sostenibilidad ambiental para aprovechar la oportunidad de fortalecer la transición verde y la resiliencia climática local mediante el desarrollo de instrumentos como microseguros agrícolas, créditos verdes o productos financieros para adaptación climática.

En materia de oferta digital, se sugiere fijar metas claras de expansión del modelo digital, integrando una hoja de ruta que combine infraestructura, competencias digitales y regulación inclusiva; de manera que la digitalización complemente la cobertura física y contribuya a cerrar brechas territoriales.

En suma, se sugiere que el próximo ciclo de política pública parta de un diagnóstico más integral y actualizado, que incorpore un mapeo detallado de la oferta, estudios de comportamiento financiero y la transversalización plena de enfoques de inclusión y sostenibilidad. Con ello, se fortalecería su teoría de cambio y desplegarían acciones más pertinentes, medibles y con capacidad real de transformar el acceso y uso de servicios financieros en México.

Recomendaciones para la operación o implementación

Se sugiere que, dentro de las atribuciones de las instituciones públicas y privadas involucradas en la PNIF, en el próximo ciclo se impulse una gestión adaptativa, instalando más mecanismos colaborativos que involucren de manera sistemática a actores del sector público y privado (reguladores, banca, fintechs, organizaciones comunitarias y personas usuarias) en todas las fases de implementación. Este enfoque podría permitir, por ejemplo, responder a las necesidades de los grupos que todavía están excluidos del sistema financiero. En contextos complejos, donde las soluciones estándar no funcionan o incluso generan nuevas barreras, la gestión adaptativa permite probar enfoques, aprender rápidamente y ajustar el rumbo para que la política sea más pertinente y responda a la diversidad de territorios, culturas y condiciones socioeconómicas del país.

Por ello, también se sugiere transitar hacia espacios de gobernanza colaborativa que, además de sostener el diálogo a nivel nacional, consoliden la coordinación territorial con gobiernos estatales y municipales, así como con aliados estratégicos, para garantizar escalabilidad, legitimidad y sostenibilidad de las estrategias. Ello requiere, cuando sea posible, combinar fuentes de financiamiento público, privado e internacional, especialmente para intervenciones con impacto en zonas rurales y en la adaptación climática.

Se sugiere fortalecer el liderazgo y capacidades operativas del CONAIF y del CEF mediante la creación de herramientas, tales como una guía para nuevos integrantes de los grupos de seguimiento, un repositorio de información histórica actualizado y de fácil consulta que asegure la continuidad del trabajo institucional, así como la conformación de grupos de trabajo temáticos con agendas y hojas de ruta específicas. Estas acciones contribuirían a mejorar la articulación y la profundidad técnica de la colaboración interinstitucional, en línea con las buenas prácticas señaladas por el modelo de políticas nacionales de inclusión financiera de la AFI (2020), además de favorecer el aprovechamiento de capacidades y un mayor alcance en la implementación de la política.

En materia de monitoreo y evaluación, el reto es mejorar el uso de la información para que en vez de un sistema de reporte agregado se enfoque hacia un modelo que monitoree avances por región, segmento de población y tipo de servicio, y que comunique ampliamente resultados y, en todo caso, impactos (lo que implica definir periodicidad factible y viabilidad). Esto implica evaluar no solo el acceso, sino también el uso efectivo de los servicios, incorporando indicadores sobre abandono de productos, satisfacción, sobreendeudamiento y salud financiera. Una plataforma pública de monitoreo georreferenciado, como la desarrollada para la PNIF 2020-2024, incluyendo corresponsales digitales y físicos, permitiría orientar recursos hacia territorios con mayores rezagos y realizar ajustes iterativos basados en evidencia cuantitativa y cualitativa.

En síntesis, la próxima PNIF tiene la oportunidad de pasar de un esquema de operación centrado en el cumplimiento de planes a uno dinámico, colaborativo y guiado por evidencia más focalizada, capaz de cerrar las brechas más persistentes y sostener impactos en el largo plazo.

Recomendaciones enfocadas en contribuir con los resultados

1. Innovación regulatoria e infraestructura para la inclusión financiera digital

El análisis de la PNIF anterior demuestra que, si bien el número de transacciones electrónicas ha crecido exponencialmente, persisten barreras significativas para una digitalización inclusiva. La falta de un sistema de identidad federada, la desconfianza de las personas usuarias ante el fraude, la necesidad de una regulación más ágil que fomente la innovación y los costos y comisiones de los servicios digitales, son desafíos clave. La infraestructura digital todavía es insuficiente en zonas rurales, limitando el alcance de nuevas soluciones. Las siguientes recomendaciones buscan crear un ecosistema regulatorio y tecnológico que sea a la vez robusto, seguro y habilitador de la innovación con propósito social.

1.1 Profundizar y complementar, cuando sea requerido, la regulación financiera, la protección de datos digitales y los mecanismos de defensa de las personas usuarias

Si bien, en la PNIF 2020-2024 se impulsaron avances en materia de ciberseguridad y autenticación, el crecimiento de los fraudes y el robo de identidad erosionan la confianza, que es el pilar del sistema financiero. Las personas usuarias, especialmente las menos digitalizadas, perciben el entorno digital como riesgoso.

Esta recomendación propone ir más allá de las medidas existentes para crear un marco regulatorio integral que equilibre la innovación con una mayor y mejor protección de las personas usuarias. Esto implica hacer un mapeo de brechas regulatorias, diseñar una hoja de ruta y acciones, actualizar la normativa de protección de datos personales en el sector financiero, establecer protocolos claros y expeditos para la resolución de quejas por fraudes digitales y fortalecer las capacidades de supervisión de las instancias correspondientes en el ecosistema fintech. La finalidad es que las personas usuarias se sientan y estén seguras, lo cual es una condición indispensable para la adopción y uso de servicios financieros digitales. Esta recomendación se puede construir sobre los avances ya logrados durante la política anterior.

1.2 Crear un sistema nacional de identidad financiera digital interoperable (CURP Biométrico)

Uno de los obstáculos identificados en la política anterior fue la ausencia de un sistema de identidad federada, una atribución de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que no se concretó y frenó la línea de acción 3.2.3. de la PNIF anterior. La falta de una identidad digital única, segura y portátil dificulta y encarece los procesos de apertura de cuentas (*onboarding*), fomenta el fraude y limita la portabilidad de la información de la persona usuaria entre entidades. Esta recomendación propone que el sector financiero, liderado por las autoridades, impulse la implementación y adopción de un sistema de identidad digital enfocado en servicios financieros, pero interoperable con otros sistemas (fiscales, de salud, etc.); lo que implica una coordinación intergubernamental entre varios actores (SEGOB, SHCP, Banco de México, CNBV, entre otros) dada la complejidad técnica que representa. Este sistema requiere de la definición del modelo de gobernanza, estándares técnicos y marco legal del sistema de identidad. Tal sistema debería basarse en datos biométricos y ser accesible a través de dispositivos móviles, permitiendo a cualquier persona, incluyendo aquellas sin una identificación física tradicional, poder acreditar su identidad de manera remota y segura para acceder a servicios financieros formales.

1.3 Impulsar *sandboxes* regulatorios específicos para inclusión financiera

La Ley Fintech y los esfuerzos de la CNBV, como el *Sandbox Challenge*, fueron un primer paso para fomentar la innovación. Sin embargo, para acelerar el desarrollo de soluciones mayormente enfocadas en las personas y empresas no incluidas, se requiere un enfoque todavía más proactivo. Esta recomendación propone la creación de "espacios de prueba" (*sandboxes*) temáticos, con convocatorias específicas para resolver retos de inclusión financiera: por ejemplo, un *sandbox* para desarrollar productos de ahorro para personas que trabajan en la economía

informal, otro para seguros paramétricos para pequeñas unidades productoras agropecuarias, o soluciones de crédito basadas en datos alternativos para jóvenes. Estos *sandboxes* ofrecerían a las *startups* y a las y los innovadores un entorno controlado para probar sus modelos con clientela real bajo la supervisión de la autoridad, agilizando la salida al mercado de productos y servicios diseñados explícitamente para las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

2. Ampliación de la oferta de servicios financieros digitales

El análisis de la PNIF 2020-2024 mostró que, si bien la incorporación al sistema financiero de personas beneficiarias de programas sociales fue considerable y se flexibilizó el *onboarding* digital, la oferta de productos todavía tiene oportunidades para adecuarse a las necesidades de la población. La penetración del crédito formal, aunque mejoró, sigue siendo baja, y la confianza en mecanismos informales persiste. Para cerrar estas brechas, no basta con digitalizar los productos existentes, es necesario impulsar la creación de una nueva generación de servicios financieros que sean relevantes, asequibles y centrados en las personas usuarias.

2.1 Fomentar la expansión del historial crediticio alternativo con datos no financieros

Las personas en la informalidad pueden llegar a ser "invisibles" para el sistema crediticio tradicional por carecer de un historial en las Sociedades de Información Crediticia (SIC). Sin embargo, estas personas generan una gran cantidad de datos a través del uso de servicios públicos, recargas de tiempo aire, compras en línea o su actividad en redes sociales. Esta recomendación propone crear el marco regulatorio y la infraestructura tecnológica para que, con el consentimiento explícito de la persona usuaria, esta información no financiera pueda ser utilizada por las instituciones para evaluar el riesgo crediticio. Esto permitiría a millones de personas acceder a su primer crédito formal y construir un historial, rompiendo el círculo vicioso de la exclusión. Esta recomendación, aunque es tecnológicamente factible, implica también la creación de una regulación que proteja rigurosamente la privacidad y datos de las personas consumidoras, asegurar la confiabilidad, estabilidad y consistencia de la fuente de datos, entre otros retos (AFI, 2025).

2.2 Corresponsales digitales

Se considera relevante que la regulación permita el acceso a corresponsales digitales para todos los actores del sistema financiero, incluidas las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO), Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP) y las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico (IFPEs). Esto permitiría ampliar la cobertura y el alcance de los servicios financieros, sosteniéndose de la

confianza que la población ya tiene en establecimientos y plataformas digitales. La habilitación de corresponsales digitales para estas entidades no sólo fortalecería la firmeza del sistema, sino que facilitaría la inclusión financiera de segmentos que hoy continúan subatendidos.

Para agilizar los procesos de autorización, podría considerarse la creación de un listado “conocido” por la CNBV, integrado por proveedores, corresponsales y prestadores de servicios que ya hayan pasado por procesos previos de autorización. Esta herramienta permitiría que las nuevas autorizaciones para trabajar con estas entidades se realicen de forma más expedita, enfocando los recursos de la autoridad en la supervisión y el monitoreo de riesgos, en lugar de replicar procesos ya validados.

3. Acceso universal y territorial

A pesar de los esfuerzos, persisten retos respecto a la disponibilidad de opciones para las personas con discapacidad y respecto a las brechas territoriales para acceder a servicios financieros. El análisis de la PNIF 2020-2024 indica que, aunque el porcentaje de municipios con al menos un punto de acceso aumentó, la conectividad a internet en zonas rurales sigue siendo una barrera fundamental. La inclusión financiera también requiere que la población tenga opciones físicas y digitales para gestionar su dinero. Este ámbito de recomendación busca abordar el reto de la infraestructura y la accesibilidad universal.

3.1 Desarrollar un protocolo nacional de accesibilidad financiera universal

Uno de los objetivos de la política anterior buscaba favorecer la inclusión de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a personas con discapacidad. Esta recomendación propone la creación de un "Protocolo Nacional de Accesibilidad" de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones financieras. Este protocolo establecería estándares mínimos para la accesibilidad física (rampas, señalética en braille y/o sonora), sensorial (cajeros con guía de voz), cognitiva (contratos de lenguaje sencillo) y digital (apps y páginas web compatibles con lectores de pantalla). Se busca que cualquier persona, sin importar su condición, pueda interactuar con el sistema financiero de manera autónoma y digna. El reto está en la gradualidad de su implementación y la supervisión de su cumplimiento, y podría implicar la creación de un grupo de trabajo interinstitucional y con organizaciones de la sociedad civil como un mecanismo de colaboración para el diseño del protocolo, así como una hoja de ruta para su adopción progresiva.

4. Desarrollo de competencias económico-financieras centradas en el comportamiento

Los resultados de la PNIF 2020-2024 respecto a las competencias económico-financieras de la población, reflejan los retos que todavía deben ser abordados, y el análisis sugiere que a pesar de algunas innovaciones, el enfoque tradicional, basado en la transmisión de información, no está dando todavía los resultados esperados; aunado a que este tipo de cambios requieren tiempo para ser concretados. Este eje propone una transformación de la estrategia, impulsando más la adopción de los principios de la economía del comportamiento para diseñar intervenciones que tengan una mayor probabilidad de generar cambios sostenibles en la conducta y que influyan en las decisiones financieras de las personas.

4.1 Implementar educación financiera segmentada y anclada en "momentos enseñables"

En lugar de campañas masivas y genéricas, esta recomendación aboga por una educación financiera "justo a tiempo". Esto significa entregar mensajes y herramientas relevantes en los "momentos enseñables" (*teachable moments*) de la vida de una persona: al recibir su primer sueldo, al solicitar un crédito, al tener un hijo, al iniciar un negocio o al planificar el retiro. La estrategia implica desarrollar contenidos segmentados para distintos perfiles (jóvenes, mujeres jefas de familia, microempresarios, adultos mayores) y distribuirlos a través de los canales que ya utilizan (apps bancarias, puntos de venta, programas sociales). Por ejemplo, al momento de dispersar un apoyo social, se podría incluir un breve módulo interactivo sobre cómo presupuestar ese ingreso. Al contratar un seguro de auto, se podría ofrecer una guía simple para entender la póliza. Se trata de integrar la educación en el flujo de las transacciones financieras, haciéndola práctica, relevante y oportuna. Requiere una coordinación estrecha entre el sector público y el privado para el diseño considerablemente sofisticado de intervenciones, como reestructuración de estados de cuenta, mensajes de las instituciones financieras en sus aplicaciones, atención en ventanilla, etcétera, y su implementación en los canales adecuados, así como su supervisión.

5. Transparencia, protección y derechos de las personas usuarias de productos y servicios financieros

Los resultados de la PNIF 2020-2024 en materia de protección de personas usuarias mostraron avances, pero también limitaciones importantes que deben atenderse. El análisis señala que los mecanismos actuales, aunque disponibles, no

logran ser igualmente accesibles ni efectivos para todos los grupos, especialmente al considerar género, territorio y nivel educativo. Se considera fundamental que el componente de protección a las personas usuarias sea abordado desde la perspectiva de la confianza en las instituciones financieras.

5.1 Impulsar la implementación de medidas preventivas desde las instituciones financieras, con la supervisión de autoridades conforme sus atribuciones

La construcción de la confianza implica medidas preventivas para evitar fallas operativas sistemáticas que deriven en afectaciones a las personas usuarias y tengan un impacto negativo que pudiera afectar la confianza en el sistema financiero. Ello implica también la supervisión de las autoridades correspondientes, dentro del marco de sus atribuciones. El objetivo es que la seguridad de las personas usuarias se sustente en la solidez de los procesos internos de las entidades financieras, y no solo en su capacidad para reclamar después de ocurrido un problema. Al situar la responsabilidad preventiva en las instituciones, se ataca directamente la causa raíz de la desconfianza. Un sistema donde los proveedores son activamente responsables de la seguridad fomenta un entorno mucho más seguro para la adopción y el uso de servicios financieros. Esta recomendación implica la coordinación entre instituciones públicas y privadas, en el marco de sus atribuciones, la definición de lineamientos y estándares mínimos en materia de controles preventivos y planes de implementación y evaluación de las medidas realizadas.

6. Fomento de la inclusión financiera con perspectiva de género e interseccionalidad

El análisis de la PNIF 2020-2024 revela que persisten brechas de género estructurales, y estas se acentúan al cruzarlas con la variable territorial. Una política de inclusión financiera efectiva debe dejar de tratar a las "mujeres" como un grupo homogéneo y adoptar un enfoque interseccional que diseñe soluciones específicas para sus diversas realidades.

6.1 Impulsar la creación colaborativa de soluciones con mujeres y poblaciones vulnerables, y posterior colaboración en el proceso de ajustes iterativos y metas cuantitativas por grupo

Esta recomendación propone dos cambios fundamentales en la gobernanza y diseño de la política. Se sugiere un cambio en el método de diseño de políticas: pasar de diseñar "para" las mujeres a crear "con" ellas, estableciendo acciones dentro de la implementación de la política, con metas cuantitativas y explícitas para la reducción de brechas. Esto implica establecer mesas de trabajo

permanentes, impulsar laboratorios de innovación social y otros mecanismos de participación vinculante donde mujeres de distintos perfiles (indígenas, afromexicanas, trabajadoras del hogar, microempresarias, etc.) puedan participar activamente en el diagnóstico de sus barreras y en el diseño de los productos y servicios financieros que necesitan. A través de la PNIF, se puede impulsar y fomentar que las instituciones financieras cocreen sus productos y servicios con esos perfiles de mujeres y los distintos grupos, y se haga el monitoreo de avance de las metas establecidas.

6.2 Adecuar instrumentos financieros para las poblaciones susceptibles a los efectos del cambio climático

Se recomienda que la próxima PNIF integre de manera transversal el enfoque climático, de modo que los productos y servicios financieros contemplen explícitamente los riesgos derivados del cambio climático y contribuyan a fortalecer la resiliencia económica y social, en especial de comunidades rurales y poblaciones en situación de alta vulnerabilidad. Para ello puede aprovecharse que el país ya cuenta con mapas e identificaciones oficiales de las zonas de mayor riesgo ante fenómenos climáticos —sequías, inundaciones o tormentas—, lo que permitiría focalizar acciones y recursos de manera más estratégica.

Algunos ejemplos de acciones son el impulso de una red de microseguros inclusivos con enfoque territorial, el desarrollo de estrategias de financiamiento agrícola adaptado y digital que favorezcan la inclusión financiera rural y el fomento de un ecosistema de finanzas verdes comunitarias que articule cooperativas, fondos locales y banca de desarrollo para financiar proyectos de adaptación y mitigación. Estas medidas podrían acompañarse de metas e indicadores específicos que midan tanto el impacto de los instrumentos financieros frente a eventos climáticos como su alineación con las agendas nacionales e internacionales de sostenibilidad.

De esta manera, la PNIF incorporaría un enfoque de inclusión financiera climáticamente consciente, que amplíe el acceso y reduzca vulnerabilidades, al tiempo que promueva un desarrollo más sostenible e inclusivo para el país.

Referencias



Alliance for Financial Inclusion (AFI). (2020). *Modelo de políticas para una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2024/10/AFI_NFIS_PM_SPANISH_AW2_digital.pdf

Alliance for Financial Inclusion (AFI). (2025, enero). *Alternative Data for Credit Scoring* (Informe especial del SME Finance Working Group). <https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2025/02/Alternative-Data-for-Credit-Scoring.pdf>

Banco Mundial. (2024). *Expandiendo la inclusión financiera de las mujeres en México: Lineamientos para la adopción de una perspectiva de género en las instituciones del sector financiero*. Banco Mundial, CGAP, IFC. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099101024093083111/pdf/P502307-01333a72-7007-427a-b5ab-91800f233f69.pdf>

Brana, Y., Casanova, M., Faz de los Santos, P., Fernández, G., Gutiérrez, E. M., Iravantchi, S., Martínez, C. y Zapata, G. (2024). *Expandiendo la Inclusión Financiera de las Mujeres en México: Lineamientos para la Adopción de una Perspectiva de Género en las Instituciones del Sector Financiero* (Spanish). World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099101024093083111>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). (2025). *Seguimiento de indicadores de la Política Nacional de Inclusión Financiera 2020 - 2024*. [https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Seguimiento Indicadores PNIF.xlsx](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Seguimiento%20Indicadores%20PNIF.xlsx)

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/#tabulados>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021*.

<https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2021/#tabulados>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2024). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2024*.

<https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2024/#tabulados>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*.

https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/pdf_publicaciones/dimensiones_seguridad_alimentaria_final_web.pdf

Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) y Comité de Educación Financiera (CEF). (2024). *Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024: Informe de avances*. Gobierno de México.

<https://pnif.cnbv.gob.mx/documentos>

European Investment Bank (EIB). (2024). *Climate financing in Latin America and the Caribbean*.

https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240047_climate_financing_in_latin_america_and_the_caribbean_en.pdf

Global Center on Adaptation (GCA). (2023). *State and Trends in Climate Adaptation Finance 2023*. https://gca.org/wp-content/uploads/2023/12/State-and-Trends-in-Climate-Adaptation-Finance-2023_WEB.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Encuesta Nacional sobre Salud Financiera (ENSAFI) 2023*.

<https://www.inegi.org.mx/programas/ensafi/2023/#tabulados>

OECD. (2023). OECD/INFE 2023 International Survey of Adult Financial Literacy. *OECD Business and Finance Policy Papers*, (39).

<https://doi.org/10.1787/56003a32-en>

United Nations Development Programme (UNDP). (2009). *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*.

<https://www.rrojasdatabank.info/pmehbk090.pdf>

World Bank Group. (2023). *Global State of Financial Consumer Protection. Report 2022*.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099013124180517721/pdf/P16239315d0da60591bd9c1b6325ce5c6ef.pdf>

Zetterli, P. (2023). *Climate Adaptation, Resilience, and Financial Inclusion*. CGAP.

https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/FocusNote_ClimateSynthesis_Final.pdf



Detalle del marco metodológico de la evaluación integral de la PNIF

La evaluación de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) 2020-2024 se desarrolló con base en un enfoque integral que combinó análisis cuantitativo y cualitativo, en línea con los referentes metodológicos establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta metodología permitió abordar de forma coherente el ciclo completo de la política pública, articulando las dimensiones de diseño, operación y resultados, cada una con objetivos específicos, fuentes diferenciadas y herramientas complementarias de análisis.

El uso de los criterios de evaluación del CONEVAL (pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia, cobertura, calidad y sostenibilidad) constituyó el marco formal de referencia para esta evaluación. Dichos criterios garantizaron comparabilidad, rigor técnico y alineación con estándares previamente utilizados por los equipos evaluadores, además de establecer un lenguaje común para la interpretación de hallazgos.

La evaluación se estructuró en tres dimensiones:

- Evaluación del diseño, enfocada en analizar la pertinencia del problema público, la lógica interna de la intervención y la coherencia entre objetivos, estrategias y mecanismos de implementación.
- Evaluación de la operación, orientada a documentar la implementación real, identificar tensiones, buenas prácticas y percepciones de actores clave.
- Evaluación de resultados y efectos, centrada en medir el grado de cumplimiento de los objetivos de la PNIF y valorar la posible atribución de los cambios observados.

La Figura 2 (ver cuerpo del documento) sintetizó visualmente esta estructura, destacando la articulación entre componentes analíticos y el proceso de triangulación metodológica empleado para fortalecer la validez de los hallazgos.

La tabla siguiente resume los elementos clave del enfoque metodológico empleado en la evaluación de la PNIF, organizados por cada una de las tres dimensiones analizadas: diseño, operación y resultados/efectos. Para cada dimensión, se describen el objetivo principal de análisis, el enfoque metodológico adoptado, las fuentes de información empleadas, las herramientas y técnicas utilizadas, el proceso de validación de hallazgos y los resultados esperados. Esta estructura permitió garantizar un abordaje integral y coherente del ciclo de política pública, conectando los componentes estratégicos de diseño con su implementación práctica y los efectos observados en la población objetivo. Además, facilitó la identificación de áreas de mejora, buenas prácticas y eslabones críticos dentro de la cadena causal de la política.

Tabla 1

Elementos clave del enfoque metodológico empleado en la evaluación de la PNIF

Aspecto	Evaluación del diseño	Evaluación de la operación	Evaluación de resultados y efectos
Objetivo principal	Analizar la pertinencia del problema público, la coherencia entre objetivos y estrategias y la coordinación institucional.	Documentar la implementación real, identificar buenas prácticas, tensiones operativas y percepciones de actores clave.	Medir el grado de cumplimiento de objetivos, explicar cambios observados y valorar su atribución a la PNIF.
Enfoque metodológico	Mixto: análisis documental + referentes nacionales (CONEVAL, SHCP) e internacionales (AFI, 2020).	Mixto: entrevistas semiestructuradas en combinación con contraste y análisis documental.	Mixto: análisis cuantitativo (indicadores oficiales) y cualitativo (entrevistas, revisión documental, encuestas).
Fuentes principales	PNIF publicada, planes de trabajo, matrices de indicadores y lineamientos de gobernanza.	17 entrevistas: 10 GSIF/GSDI; 1 institución pública; 6 gremios financieros; informes de seguimiento.	Base oficial de indicadores (2018 y 2024); ENIF 2018, 2021, 2024; ENSAFI 2023; literatura especializada.
Herramientas y técnicas	Análisis documental exhaustivo, análisis temático de entrevistas, codificación de conceptos clave y validación interpretativa.	Guías de entrevista diferenciadas; análisis temático y codificación; cuantificación de frecuencias.	Comparación de la magnitud del cambio porcentual de indicadores; clasificación de la magnitud del cambio (alto, moderado, negativo); comparación del cumplimiento de metas esperadas a 2024; clasificación del

Aspecto	Evaluación del diseño	Evaluación de la operación	Evaluación de resultados y efectos
			cumplimiento (alto, moderado, insuficiente).
Proceso de validación	Reconstrucción del diseño formal y verificación de coherencia interna.	Triangulación metodológica para comparar lo previsto con lo ejecutado.	Interpretación del cambio considerando la tendencia esperada y el contexto; triangulando con hallazgos cualitativos.
Resultados esperados	Comprender la lógica de intervención y mecanismos de implementación.	Evaluar la correspondencia entre diseño y ejecución real, así como áreas de mejora operativa.	Visión integral del desempeño de la PNIF y recomendaciones para su siguiente fase.

Nota. Elaboración propia.

En el componente cuantitativo, tanto para calcular la magnitud del cambio entre 2018 y 2024, como para medir el cumplimiento de la meta, se utilizó la base oficial de indicadores de la PNIF (con datos de ENIF 2018, 2021, 2024;¹⁰ ENAFIN 2018 y 2021; registros administrativos de CNBV; indicadores de instituciones como Banco de México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) para hacer comparaciones pre-post y medir el cumplimiento de objetivos de la PNIF. Se aplicó un modelo lógico de resultados, clasificando los indicadores en niveles de proceso, producto, efecto y resultado, con base en su ubicación en la cadena causal.

El cálculo de la magnitud de cambio entre 2018 y 2024 se realizó utilizando la fórmula estándar del **cambio porcentual**:

$$\text{Magnitud del cambio (cambio porcentual)} = \frac{\text{Dato final (2024)} - \text{Dato inicial (2018)}}{\text{Dato inicial (2018)}}$$

Esta fórmula permitió interpretar la variación de cada indicador en términos relativos al valor de referencia inicial, asegurando comparabilidad entre indicadores con diferentes escalas.

El cálculo del porcentaje de cumplimiento de meta se realizó utilizando la fórmula estándar:

$$\text{Cumplimiento de meta} = \frac{\text{Valor observado (2024)}}{\text{Meta establecida}} \times 100$$

¹⁰ En todos los casos para los datos provenientes de las ENIF 2018, 2021 y 2024 se utilizaron los tabulados básicos con estimaciones puntuales para población de 18 a 70 años.

Esta fórmula permitió evaluar el grado en que los indicadores alcanzaron las metas previstas para 2024, facilitando una interpretación homogénea del desempeño y asegurando comparabilidad entre objetivos con distintos niveles de referencia.

Cabe aclarar que, en todos los cálculos, los datos son expresados con un decimal redondeado hacia arriba. Además, en los casos en los que no existía un valor en 2018, se utilizó como referencia el valor inicial más reciente disponible. Cuando los valores iniciales fueron cero, se tomó como referencia el primer año con un valor distinto de cero o, en su defecto, se asignó el valor de 1 para posibilitar el cálculo de porcentajes de cambio, ya que no es posible realizar divisiones entre cero. En el caso del cálculo de cumplimiento de metas, cuando la meta correspondía a una reducción a 0% —como ocurre con algunas brechas—, no se estimó el porcentaje de cumplimiento por la misma razón. Finalmente, cuando para 2024 no se contaba con algún dato, o sólo se contaba con información parcial correspondiente al primer semestre, se utilizó el dato anual más reciente disponible.

Para analizar y visualizar los resultados, se adoptó un esquema de semaforización basado en umbrales de variación porcentual, tomando como referencia los enfoques del Banco Mundial y el PNUD:

Para categorizar la magnitud del cambio:

- **Cambio alto:** $\geq 10\%$ en la dirección esperada (código de color verde).
- **Cambio moderado:** $\geq 0\%$ y $< 10\%$ en la dirección esperada (código de color amarillo).
- **Cambio negativo:** $< 0\%$, es decir, cambio contrario a la dirección esperada (código de color rojo).

Para categorizar el cumplimiento de metas:

- **Cumplimiento alto:** resultado en o por encima de la meta. Cumplimiento de meta $\geq 100\%$ (código de color verde).
- **Cumplimiento moderado:** resultado moderadamente por debajo de la meta esperada, en un rango razonable del 10%. Cumplimiento de meta $\geq 90\%$ y $< 100\%$ (código de color amarillo).
- **Cumplimiento insuficiente:** resultado por debajo de la meta, con un nivel de cumplimiento $< 90\%$ (código de color rojo).

Reconociendo las limitaciones propias de evaluaciones cuantitativas sin diseño experimental, la evaluación de resultados se apoyó en criterios de coherencia, proximidad temporal y claridad de la cadena causal, complementados con parámetros cuantitativos para ponderar críticamente tanto la magnitud del cambio como el nivel de cumplimiento de metas. La triangulación de los hallazgos cuantitativos y cualitativos fortaleció la validez de las conclusiones, asegurando una interpretación homologada y transparente de los hallazgos. En conjunto, esta metodología permitió analizar el desempeño de la PNIF frente a sus objetivos, comprender el contexto en el que se dieron los cambios y generar recomendaciones sustantivas para el fortalecimiento de la política en su siguiente fase.

En el componente cualitativo, la evaluación se apoyó en entrevistas semiestructuradas con actores de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil vinculadas a la PNIF, además de la revisión de minutas de gobernanza, informes de avance y literatura especializada. El análisis se realizó de manera sistemática con apoyo del software Atlas.ti a partir de las transcripciones de entrevistas, aplicando técnicas de análisis temático y codificación abierta para identificar patrones y recurrencias en los testimonios. Los códigos generados se agruparon posteriormente en categorías temáticas y dimensiones analíticas como coordinación interinstitucional, implementación o resultados percibidos. Este proceso incluyó la validación a partir de citas textuales, lo que permitió fortalecer la consistencia interpretativa y dotar de objetividad al análisis de percepciones.

La sistematización cualitativa posibilitó detectar coincidencias y divergencias en los relatos de los actores, enriqueciendo la interpretación de los datos cuantitativos y aportando explicaciones sobre los cambios observados, tanto positivos como negativos. Asimismo, se incorporó una perspectiva comparada internacional a través de estudios de referencia, en particular el Global Findex 2025 (Banco Mundial, 2024), lo que permitió situar el desempeño de México dentro del estado del arte en inclusión financiera, identificar rezagos frente a países pares y mapear tendencias clave en áreas como digitalización, género, educación financiera y protección a las personas consumidoras.

Elaborado por:



Coordinado por:



Partners in
Transformation
Chambers and
Associations

