

---

# Educación financiera para la inclusión financiera: una hoja de ruta

José Ignacio Sánchez Macías y Fernando Rodríguez López

**Resumen:** Aunque la preocupación por elevar la competencia financiera de la población sea universal, no es posible ofrecer una estrategia única que valga para todo tiempo y lugar. La sociedad en su conjunto se beneficia de la mejora de la competencia financiera de los ciudadanos, especialmente cuando se enfrenta a un problema de exclusión financiera de una parte importante de su población. Por ello mismo la educación financiera debe ser una responsabilidad compartida que incumbe a todos. En este artículo exponemos algunas de las preocupaciones y reflexiones que conciernen a tres de los protagonistas principales de una política de educación financiera orientada a combatir la exclusión financiera.

**Palabras clave:** Educación financiera; exclusión financiera; políticas públicas.

**Códigos JEL:** A20; D14; D81; E42.

## 1. Educación financiera para la inclusión financiera

El estudio de las consecuencias que se derivan del “analfabetismo financiero” y de los remedios que están al alcance de la sociedad no es un fenómeno específico de España, sino que es una preocupación global que trasciende nuestras fronteras. Ocupa y preocupa a reguladores y supervisores del sistema financiero y a quienes intervienen en él como agentes, pero también a los principales actores del sistema educativo, desde las autoridades públicas a los profesionales de la docencia, pasando por las entidades pertenecientes al tercer sector, que han observado de manera atinada que la falta de educación financiera se relaciona directamente con la exclusión financiera y esta, a su vez, con la exclusión social y económica de las clases con menores niveles de renta.

La universalidad de esta preocupación es perceptible tanto en un análisis meramente geográfico o geopolítico —está presente en los cinco continentes— como en uno económico, pues es un proceso que se manifiesta simultáneamente, aunque con matices distintos, en todos los países, pertenezcan a la categoría de países en desarrollo o a la del grupo de los desarrollados.

Es en estos últimos donde se ha impulsado de manera más decidida la educación financiera. Una prueba de ello es el conocido e influyente *Programme for International Student Assessment (PISA)*, de la OCDE. El Informe PISA 2012 es el primero y principal estudio de ámbito internacional dedicado a evaluar, en 18 países, la competencia financiera de los jóvenes que se encuentran al final de su etapa de enseñanza obligatoria (15 años), con el objetivo de descubrir si han adquirido o no los conocimientos y competencias mínimos que

les permitan adoptar decisiones financieras correctas y bien informadas.<sup>1</sup>

Resulta evidente, sin embargo, que el analfabetismo financiero, junto con otras causas de exclusión financiera, es mucho mayor en los países en desarrollo, donde tanto el nivel educativo como el nivel de bancarización son bajos. Todavía hoy, a pesar del extraordinario avance experimentado en los últimos años, hay unos 2.000 millones de personas, un 38% de la población mundial, que no tiene cuenta bancaria. Por ello, muchos países en desarrollo (por ejemplo, en Iberoamérica), han incluido estas preocupaciones en su agenda política, impulsando programas de educación financiera como instrumento para mejorar la inclusión financiera como una de las vías de salida de la situación de pobreza.<sup>2</sup>

Precisamente por tratarse de un fenómeno global, las reflexiones que se hacen a continuación se enmarcan en una perspectiva susceptible de ser aplicada a España y también a otras realidades y contextos socioeconómicos.

## 2. Competencia financiera

Antes de centrarnos en la educación financiera, conviene que nos detengamos un instante en reflexionar acerca del adjetivo que acompaña al sustantivo educación. Dado que la educación puede ser de muchas y muy diferentes clases y puede tener variados objetos, interesa destacar cuál es el centro de nuestra atención: aquella educación relacionada con la dimensión financiera de las decisiones de los individuos. Esta se puede resumir de manera sencilla como la búsqueda de mecanismos que permitan a los

---

<sup>1</sup> Vid. OCDE (2015): PISA 2012 Results: Students and Money. Financial Literacy Skills for the 21st Century. Volume VI. París.

<sup>2</sup> Demircuc-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D. y van Oudheusden, P. (2015): The Global Findex Database 2014. Measuring Financial Inclusion around the World. World Bank Policy Research WP 7255.

---

agentes económicos, familias o empresas, desvincular parcialmente sus flujos de gasto de los de ingresos. Hablar de decisiones financieras es hablar de ahorro; es referirse a instrumentos que facilitan que las personas puedan adquirir bienes duraderos a través del endeudamiento; pero también de productos financieros que contribuyen a la creación de empresas (también microempresas), haciendo posible que éstas puedan acometer inversiones, crear riqueza y empleo y contribuir a elevar el nivel de bienestar individual y colectivo. Y también es referirse a fórmulas que permitan mantener un nivel de vida adecuado tras la etapa laboral, o que faciliten las inversiones en capital humano antes de entrar en esa etapa.

Las decisiones financieras serían sencillas si únicamente hubiera un único producto de ahorro o de inversión, si no existiese riesgo ni incertidumbre, si prevaleciera una situación caracterizada por información perfecta, si los problemas de agencia fuesen sólo un invento teórico, si la regulación financiera fuese eficiente y, sobre todo, si todos los individuos fuéramos clones y tuviésemos idénticos recursos e iguales preferencias. Sin embargo, ese no es el mundo en el que vivimos, pues la realidad es compleja y con muchos matices. Los potenciales ahorradores o inversores sienten distintas necesidades, poseen recursos diferentes, exhiben un grado de aversión al riesgo que no es idéntico y se desenvuelven en contextos personales, familiares, culturales y sociales con frecuencia disímiles. Por ello mismo está a disposición de los individuos un amplísimo menú de instrumentos financieros, unos sencillos, otros más complejos, que presentan dosis diferentes de riesgo, volatilidad, rentabilidad, liquidez y costes de transacción.

Resulta evidente que en un entorno complejo como el descrito, un individuo sólo será capaz de tomar decisiones correctas y adecuadas (eficientes) si dispone de la suficiente cultura y preparación financiera o, dicho con la terminología habitual, si posee *competencia financiera* suficiente que le permita decidir de manera informada, racional y coherente.<sup>3</sup> En ausencia de esa competencia financiera las consecuencias se vuelven más negativas. Unas veces, porque deja pasar, por falta de preparación, oportunidades que le habrían permitido mejorar su situación personal; en otros casos, porque esa ignorancia se vuelve en su contra haciéndole que preste consentimiento a contratos que le son poco favorables o contienen condiciones abusivas.

---

<sup>3</sup> Para no entrar en una discusión, sin duda interesante, pero que aportaría poco al objeto de esta nota, nosotros vamos a identificar de manera simplificada la adquisición de una determinada competencia con el hecho de poseer una capacidad real y demostrada de realizar una tarea, lo que exige integrar y combinar capacidades, habilidades, destrezas y actitudes.

### 3. Educación financiera, beneficio de todos

La educación financiera puede entenderse así como un proceso tendente a mejorar la competencia financiera de las personas de forma que puedan tomar decisiones de planificación financiera, acumulación de riqueza, endeudamiento y ahorro que les sean beneficiosas. Una adecuada educación financiera debería dotar a los individuos de capacidad y confianza para, por ejemplo, identificar los riesgos y oportunidades, discriminar entre diferentes alternativas, expresarse con claridad sobre temas financieros o saber solicitar asesoramiento. Esta es la idea que destaca la OCDE (2005) cuando define la educación financiera como “el proceso por el que los consumidores o inversores financieros mejoran su comprensión acerca de los productos, conceptos y riesgos financieros y, por medio de información, instrucción y/o asesoramiento objetivos, desarrollan las habilidades y la confianza para ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieros, para tomar decisiones informadas, saber dónde acudir si necesitan ayuda, y tomar otras acciones efectivas para mejorar su bienestar financiero”.<sup>4</sup> En definitiva, se concibe la educación financiera como una transferencia de conocimiento que permite elevar la competencia financiera de los ciudadanos.

No debe desconocerse, sin embargo, que existe otra manifestación importante de la educación financiera que se relaciona con la finalidad, el objeto y razón de ser de numerosas regulaciones tuitivas de los intereses de los individuos, definida en este caso de manera negativa. Nos estamos refiriendo a la relación entre la ausencia de competencia financiera y los vicios del consentimiento en determinados contratos, que podrían derivar en la aparición de condiciones abusivas en los mismos. Se cierra así el triángulo que une la educación financiera, la competencia financiera y la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

A pesar de que hablemos de “educación financiera” como si fuera un todo homogéneo lo cierto es que está lejos de serlo, pues en realidad hay un amplio abanico de tipos de educación financiera. Sin ánimo exhaustivo, podemos destacar que la educación financiera puede clasificarse de acuerdo a diversas categorías: (1) educación formal frente a no formal; (2) educación de provisión pública frente a educación de provisión privada; (3) educación académica frente a no académica; (4) educación presencial frente a no presencial; (5) educación de contenido económico-numérico frente a educación de contenido jurídico-regulatorio; (6) educación financiera voluntaria frente a educación financiera condicionada; (7) educación financiera evaluada frente a no evaluada.

---

<sup>4</sup> OCDE (2005): Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness, Julio 2005.

#### 4. Educación financiera, tarea de todos

Aunque la preocupación por elevar la competencia financiera de la población sea universal, no es posible ofrecer una receta única que valga para todo tiempo y lugar. Ante realidades sociales, culturas, educativas, económicas, financieras, institucionales distintas, la combinación de ingredientes deberá ser también diferente.

¿Qué elementos deberían ser tenidos en cuenta por los agentes que tienen algún tipo de responsabilidad en el ámbito de la educación financiera? Esta es una cuestión que interesa especialmente a quienes se dedican a estudiar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Desde una visión global, consideramos que es posible identificar tres grupos de agentes con responsabilidad en el impulso a la inclusión financiera a través de la educación financiera, que contarán cada uno con un ámbito de decisión propio y una agenda específica. En primer lugar, los responsables políticos (financieros y educativos) que personifican la importancia de la intervención del sector público en este ámbito, haciendo uso de los instrumentos habituales (política educativa, regulación económica, política monetaria y, en menor medida, política fiscal). En segundo término, los responsables de las instituciones financieras, usualmente en manos privadas, para quienes la educación financiera es una ocasión para manifestar su compromiso social de responsabilidad empresarial y, a veces, una herramienta para acercarse y conocer mejor las necesidades de un colectivo de clientes potenciales. Por último, los representantes del tercer sector. Esta tercera categoría es especialmente importante en numerosos países menos desarrollados, donde numerosas ONG vienen desarrollando funciones de intermediación aunque en muchas ocasiones no estén sometidas a la regulación ni a la supervisión de naturaleza estrictamente financiera. Analizamos someramente algunas de las principales cuestiones que cada uno de estas tres clases de agentes incluirá en su ámbito de decisión.

Así, en primer lugar, entre los elementos sobre los que seguramente deban tomar postura los **responsables políticos** comprometidos con el avance de la competencia financiera de sus ciudadanos y la mejor protección de sus intereses, podrían incluirse, sin ánimo exhaustivo, las siguientes cuestiones:

1. Diseñar o, en su caso, actualizar un plan operativo de educación financiera y fijar el ámbito espacial y personal de las medidas que debiera contener. Actualmente, la tendencia es promover una

estrategia que coordine los esfuerzos a nivel nacional.<sup>5</sup>

2. Determinar el peso relativo que debe tener el sector educativo formal en el fomento de la educación financiera. Ello dependerá de factores como la tasa de escolarización o la tasa de analfabetismo (funcional). En países con una elevada tasa de escolarización, la educación financiera en la escuela tiene un mayor recorrido que en aquellos otros en que el abandono escolar sea mayor o la escolaridad infantil sea menor. De igual forma, en sociedades con altas tasas de analfabetismo de la población adulta, las medidas al margen del sistema educativo formal deberían tener una importancia relativa mayor.

3. Decidir el grado de colaboración con otros sectores institucionales. Esta colaboración debe tener en cuenta el grado de conocimiento y la cercanía a la población destinataria de las acciones de educación financiera. A veces, el sector público puede ser el protagonista principal en la tarea de combatir el analfabetismo financiero, mientras que en otras, esa responsabilidad recae mayoritariamente en el tercer sector o incluso en el sector privado, aunque seguramente lo mejor sería que la administración diseñase, supervisase o impulsase las líneas generales de los programas formativos y ofreciera cursos de capacitación para formadores, reservando para la colaboración con terceros la ejecución más capilar del mismo.

4. Decidir el horizonte temporal de los programas. Hay que destacar que, dado que las políticas de educación financiera son políticas de largo plazo, se hace necesario poder comprometer recursos (presupuestarios, humanos, políticos) de forma suficiente a lo largo del tiempo.

5. Por último, y de manera no menos importante, la actividad del sector público debe orientarse a garantizar la calidad de los programas de educación financiera. Para ello se precisa una cuidadosa selección de los contenidos, de los profesionales —docentes o no— encargados de su implementación y, sobre todo, un compromiso con la evaluación y la mejora continuas.

Por su parte, las **entidades financieras** tienen un rol muy importante en la mejora de la educación financiera de los ciudadanos. Entre los elementos que deberían ser tomados en consideración por sus responsables se encuentran los siguientes:

1. La educación financiera es un entorno en el que los profesionales del sector financiero disfrutan de ventajas comparativas (por ej. el conocimiento técnico-práctico) que las entidades pueden poner al

<sup>5</sup> OCDE (2013): *Advancing National Strategies for Financial Education*. A Joint Publication by Russia's G20 Presidency and the OECD. Paris.

---

servicio de la sociedad, en el marco de la responsabilidad social empresarial.

2. La educación financiera puede servir como instrumento para el desarrollo del negocio, de forma que pueda ampliarse la base de clientes con la incorporación de usuarios hasta ahora excluidos por falta de alfabetización financiera.
3. Los programas de educación financiera dirigidos a la población excluida pueden ser, en muchos casos, una buena forma de mejorar el conocimiento que las entidades financieras tienen sobre el fenómeno de la exclusión financiera. Gracias a la información recibida de destinatarios finales y entidades, colectivos o instituciones con los que colaboran, aquéllas pueden mejorar su comprensión acerca del sector de población excluido (habitualmente no bancarizado).
4. La retroalimentación de los programas de educación financiera puede ser aprovechada por el sector financiero para orientar los esfuerzos comerciales en productos sencillos y estilizados cuyos destinatarios sean específicamente los sectores de la población que han incrementado su competencia financiera. Estos individuos, que en muchos países generalmente tienen como únicos proveedores de servicios financieros a los usureros informales, son los primeros candidatos naturales para la inclusión financiera, a través de la bancarización. El modelo de cajas de ahorro, que tanto contribuyó a la inclusión financiera de la población española desde sus inicios a mediados del siglo XIX, es una clara manifestación de esta preocupación.
5. Convendría que las políticas de educación financiera desarrolladas por el sector privado no respondiesen totalmente a una dialéctica competitiva, sin que ello suponga renunciar al instrumento comercial y reputacional que puede suponer el compromiso con la educación financiera. En su lugar, sería bueno que existiese una cierta coordinación de esfuerzos, formal o informal, que permitiese mejorar la eficacia de las acciones.

Finalmente, ante la constatación de que numerosas asociaciones, fundaciones y organizaciones se ocupan de ofrecer programas de educación financiera, muchas veces complementarios de las labores de intermediación que realizan en países menos desarrollados, e impulsadas en todo caso por la cercanía al colectivo sobre el que se trata de intervenir, resulta conveniente preguntarse por las preocupaciones adicionales que estarán presentes en el caso de estos **responsables de este tercer sector**. De manera sintética señalamos cinco:

1. Identificación del público destinatario (“*target*”) de las actividades de promoción de la educación financiera, partiendo de una segmentación basada en la identificación sobre el terreno de las

necesidades de la población así como de los puntos fuertes y débiles de la organización con relación al colectivo escogido. Como ponen de manifiesto los datos del *Global Findex*, proyecto impulsado por el Banco Mundial, la exclusión financiera no se reparte de manera uniforme, sino que se aprecia la existencia de una brecha de género en perjuicio de la mujer que se suma a una brecha educativa, una brecha generacional y una brecha rural.

2. Planificación temporal. Con frecuencia, los colectivos que teóricamente más se podrían beneficiar de los programas de alfabetización financiera para la mejora de la inclusión financiera son también los más difíciles de lograr su participación. Por ese motivo, el cronograma temporal puede comenzar con los grupos más accesibles a la espera de que se produzca una difusión más amplia de las prácticas de educación financiera.
3. Aprovechamiento de la experiencia. Conviene no caer en la tentación de diseñar siempre programas originales, autodidactas o no testados. Puede resultar más conveniente basarse en las mejores prácticas ya consolidadas, realizando las adaptaciones que vengan exigidas por la realidad social, cultural, demográfica o educativa de la población destinataria.
4. Incorporación de los esfuerzos en educación financiera a la operativa general de la organización. Por ejemplo, puede resultar eficaz vincular la superación con aprovechamiento de estas actividades de formación con la elegibilidad para otro tipo de ayudas o actividades.
5. Finalmente, también en el ámbito de las asociaciones es conveniente un mayor involucramiento con la cultura de evaluación, fijando a priori métricas e indicadores, mecanismos de valoración y seguimiento, y procedimientos de rendición de cuentas y de publicación de informes.

Como dijimos más arriba, el grado de desarrollo del sector financiero, el nivel de alfabetización financiera de su población, la severidad de los problemas de exclusión social que sufren algunos de los grupos, la fortaleza de las instituciones, etc., son factores que necesariamente van a condicionar el contenido de las políticas de impulso a la educación financiera. Reproducir en unos países las buenas prácticas de otros puede ser muy recomendable, pero para ello conviene que esa aplicación no se haga de manera puramente mimética y se realice tras la correspondiente evaluación de las condiciones de partida de ambos contextos.