

LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE EDUCACIÓN FINANCIERA: UNA REVISIÓN DEL CASO ESPAÑOL

II Congreso Internacional de Educación Financiera de Edufinet “Educación Financiera para una sociedad en transformación”

Málaga, 21 y 22 de noviembre de 2019

Working Paper 4/2019

Inés Andújar Nagore

Banco de España

Resumen: Este documento recoge las principales recomendaciones de la red INFE (*International Network for Financial Education*) de la OCDE para la evaluación de las estrategias nacionales de educación financiera y expone la situación que presenta el Plan de Educación Financiera en España. En este ejercicio, se identifican las bases para iniciar la planificación de una evaluación global de la estrategia española.

Palabras clave: Calentamiento global; cambio climático; finanzas sostenibles; educación financiera; contratación financiera; asesoramiento financiero.

Códigos JEL: G10; G20; I22; Q01; Q56.

1. INTRODUCCIÓN

La educación financiera constituye una prioridad política generalizada en nuestros días. Según un informe de la OCDE (INFE, 2017), la gran mayoría de los países del G20 tienen puesta en marcha una estrategia nacional de educación financiera, en mayor o menor estado de desarrollo. Así, por ejemplo, Argentina, China, Italia, Corea, México y Arabia Saudí se encuentran, en la fecha del informe, en fase de desarrollo de dicha estrategia, mientras que en el caso de Brasil, Canadá, Francia, India, Rusia, Sudáfrica y Turquía, las estrategias nacionales se encuentran en fase de implementación (*ibid*). Otros países como Australia, Indonesia, Japón, Reino Unido o Estados Unidos, van por delante en este ámbito, y se encuentran revisando sus estrategias nacionales ya puestas en marcha, e incluso implementando una segunda estrategia nacional. España no es una excepción y también cuenta con una estrategia nacional de educación financiera desde el año 2008, a través del llamado Plan de Educación Financiera (PEF).

Las estrategias nacionales de educación financiera son consideradas como un complemento para garantizar la protección de los usuarios financieros y fortalecer la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero (INFE, 2015a). Sin embargo, la eficiencia de dichas estrategias pasa por identificar sus áreas de mejora y asegurar el buen uso de los recursos a ellas destinados, para lo que es necesario contar con ciertos métodos de evaluación (OCDE, 2012). Se entiende por evaluación de una estrategia nacional **el proceso que busca valorar si dicha estrategia está creando valor añadido y de qué manera, si está alcanzando los objetivos establecidos y qué impacto está teniendo sobre los mismos** (INFE, 2019). La evaluación debe ser sistemática (esto es, responder a una estrategia y planificación previas), estar basada en evidencia empírica, valorar tanto la eficiencia como la eficacia de la estrategia y guiar, en última instancia, la toma de decisiones sobre su desarrollo futuro (INFE, 2011).

La evaluación de los programas de educación financiera constituye un foco de interés por parte de la **Red Internacional de Educación Financiera (INFE)** de la OCDE, ya que, a pesar de su importancia, se constató que había pocos países que tuvieran un método de evaluación sistemática

de sus propios programas y estrategias. Así, desde el año 2008, la INFE ha creado el grupo de trabajo “*Standards, Implementation and Evaluation*”, del que el Banco de España forma parte. A través de la recolección de datos, experiencias y lecciones aprendidas de los diferentes países participantes, se han desarrollado, en el seno de este grupo de trabajo, unos Principios de alto nivel para la evaluación de programas de educación financiera (INFE, 2012), guías de evaluación (INFE, 2011) y recomendaciones útiles para acometer la tarea evaluadora (INFE, 2015a y b, 2019, por ejemplo).

El presente documento recoge las principales recomendaciones de la Red INFE de la OCDE para la evaluación de las estrategias nacionales de educación financiera (punto 2) y expone la situación que presenta el Plan de Educación Financiera en España (punto 3) con el fin de identificar los logros conseguidos y sus márgenes de mejora y sentar las bases de cara a su evaluación global (punto 4).

2. EVALUACIÓN DE ESTRATEGIAS NACIONALES: MARCO ANALÍTICO Y RECOMENDACIONES

Los numerosos documentos elaborados por el grupo de trabajo “*Standards, Implementation and Evaluation*” de la INFE responden básicamente a las preguntas de “qué” evaluar de una estrategia nacional de educación financiera y “cómo” hacerlo. A continuación exponemos las respuestas a estas dos cuestiones, basándonos en las experiencias y enseñanzas recabadas por este grupo de trabajo internacional.

2.1. ¿Qué evaluar de una estrategia nacional de educación financiera?

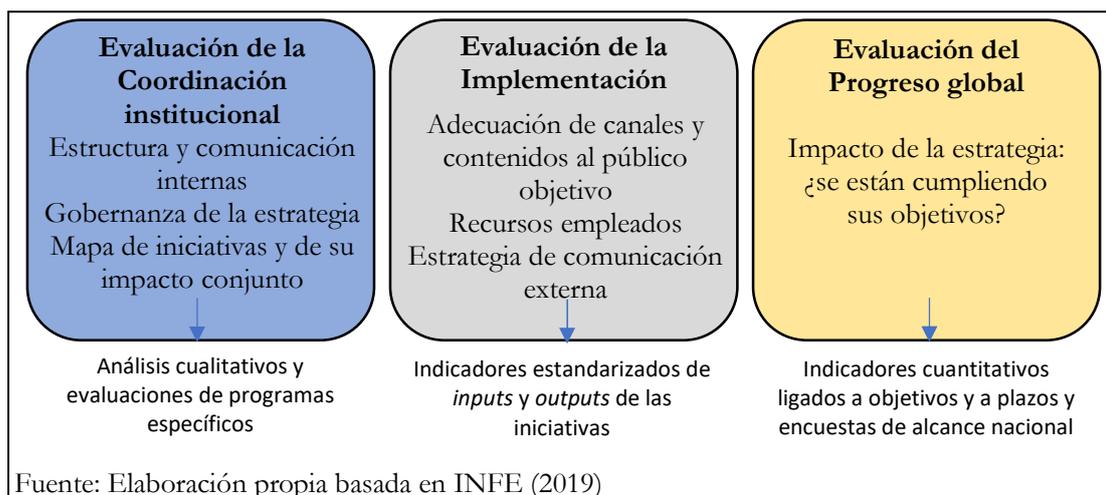
La evaluación de una estrategia nacional de educación financiera es un proceso complejo debido a su carácter global y consiste en la evaluación de los siguientes **tres componentes** (INFE, 2019):

- **Coordinación institucional:** revisión de todos los programas existentes de educación financiera desarrollados en el marco de la estrategia y de su impacto conjunto, así como examen de la gobernanza interna de la estrategia nacional, los papeles y responsabilidades de los actores implicados y los canales de comunicación e información entre ellos. Esta evaluación tiene un carácter esencialmente cualitativo y conlleva realizar consultas entre todos los agentes implicados en la oferta de educación financiera. En este sentido, la INFE reconoce la importancia de tener una imagen certera y completa de lo que se está haciendo en educación financiera en el marco de la estrategia nacional y de contar con mecanismos adecuados y eficaces de información y reporte al respecto. El análisis de los resultados de evaluación de programas específicos de educación financiera se reconoce asimismo como una práctica útil y recomendable para este cometido.
- **Proceso de implementación:** análisis de los canales utilizados para proporcionar la educación financiera y de su adecuación a los distintos segmentos de la población y grupos objetivo, así como revisión de los recursos empleados en ellos y en la promoción y comunicación de la estrategia nacional. Se recomienda definir una serie de indicadores que capturen todos estos aspectos, en términos de *inputs* y *outputs*, para su ulterior evaluación, por ejemplo: público objetivo de cada iniciativa acometida, metas y objetivos, contenidos, canales de transmisión y comunicación, número estimado de participantes, duración de la iniciativa, coste estimado, actores implicados en su desarrollo, resultados e impacto, a corto y a largo plazo (INFE, 2015b).
- **Progreso global:** recolección y análisis de los datos de alcance nacional, indicadores cuantitativos y encuestas regulares, en combinación con otros datos cualitativos. El principal instrumento de esta evaluación consiste en la realización de encuestas de competencias financieras entre la población, en olas sucesivas, para medir el progreso de los ciudadanos en esta materia, y en particular de los colectivos sociales objetivo (INFE, 2015a). Así, el diseño

y utilización de indicadores estandarizados de conocimientos y conductas financieras permiten hacer, no únicamente un seguimiento y evaluación del estado de la población en educación financiera, sino también del impacto, resultados y valor añadido de la propia estrategia nacional. Por eso, **establecer objetivos mensurables para las estrategias nacionales y ligarles indicadores y horizontes temporales concretos a cada uno de ellos** es una práctica altamente recomendada por la Red INFE de cara a su evaluación.

La Figura 1 resume los principales componentes de la evaluación de una estrategia nacional de educación financiera y los métodos de evaluación recomendados.

Figura 1. Componentes de la evaluación de una estrategia nacional



2.2. ¿Cómo evaluar una estrategia nacional de educación financiera?

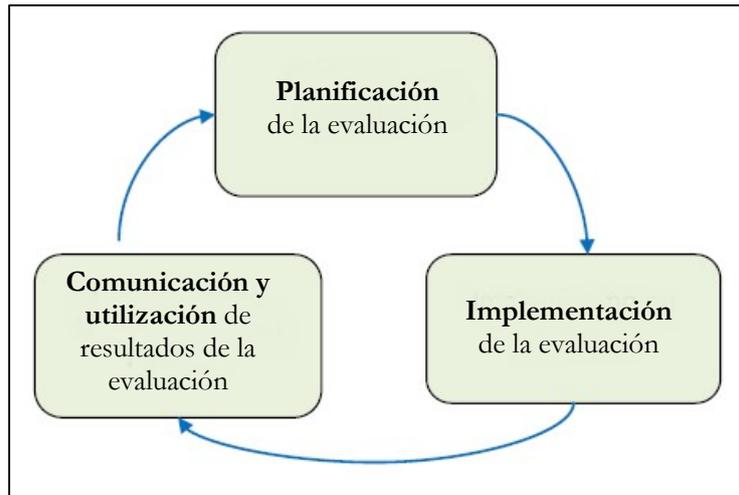
La INFE concibe el proceso de evaluación de las estrategias nacionales de educación financiera como un “ciclo continuo” consistente en **tres fases** (INFE, 2011 - Figura 2):

1. Planificación: Esta fase requiere definir una hoja de ruta que incluya un cronograma para la evaluación y revisión de la estrategia, los objetivos y el alcance de la evaluación, los métodos de recolección de datos y de evaluación que mejor se adapten a los objetivos marcados, así como la vía de comunicación y uso de los resultados encontrados.

2. Implementación: La segunda fase consiste en recabar y analizar los datos definidos en la fase de planificación.

3. Comunicación: Los resultados de la evaluación deben ser convenientemente comunicados, difundidos y, muy importante, utilizados, para someter la estrategia nacional a una revisión y mejora.

Figura 2. Ciclo de evaluación en tres fases



Fuente: OCDE (2011): 5

Para poner en marcha este proceso, y siguiendo los principios establecidos por la INFE (2012), se recomienda establecer un **presupuesto fijo** destinado a la evaluación de la estrategia nacional y contar con **evaluadores externos** que aseguren la independencia y credibilidad del proceso.

Todas las cuestiones comentadas –el qué y el cómo evaluar una estrategia nacional de educación financiera- están siendo objeto de estudio del grupo de trabajo “*Standards, Implementation and Evaluation*” de la INFE. Actualmente, el grupo de trabajo está trabajando en recabar datos de los países participantes mediante la reciente circulación de un cuestionario *on-line* que preguntaba si, por ejemplo, la estrategia nacional de educación financiera tiene objetivos cuantificables, si se dispone de un plan de evaluación de la misma y de presupuesto para ello o si se han monitorizado indicadores para capturar su desenvolvimiento e impactos¹. España participó en esta encuesta y remitió su cuestionario para dar cuenta de la situación en la que se encuentra la evaluación de su estrategia nacional de educación financiera, la cual exponemos en el punto siguiente.

3. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EDUCACIÓN FINANCIERA: EL PLAN DE EDUCACIÓN FINANCIERA Y SU EVALUACIÓN

Las En el año 2008 se puso en marcha la Estrategia Nacional de Educación Financiera –bajo el nombre de **Plan de Educación Financiera (PEF)**- a través de un convenio de colaboración entre el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), renovado sucesivamente para los periodos 2008-2012, 2013-2017, y el actual 2018-2021².

En materia de evaluación, se puede adelantar que actualmente **no existe un método sistemático de evaluación global de la estrategia nacional**. Sin embargo, a lo largo de los más de diez años de vida del PEF, sí se han introducido mejoras diversas basadas en ejercicios de reflexión y análisis sobre su propia organización y funcionamiento³, y se han llevado a cabo rigurosas

¹ El análisis agregado de los resultados de este cuestionario, realizado por la INFE, está actualmente en proceso de elaboración.

² El Convenio vigente actualmente se firmó el 23 de enero de 2018 y está publicado en el BOE de 9 de febrero de 2018 (Núm. 36, Sec. III, Pág. 16428).

³ Al inicio de cada uno de los periodos temporales de implementación del PEF, se han elaborado unos documentos donde se exponen, de manera general, los objetivos y principios del PEF, sus actividades y sus resultados (PEF, 2008-2012; PEF, 2013-2017; PEF, 2018-2021). Además, con motivo de la renovación del Convenio de colaboración para el período 2018-2021, se aprovechó para revisar la gobernanza del Plan y establecer un Estatuto de Gobierno del Plan de Educación Financiera que entró en vigor el 7 de febrero de 2019.

evaluaciones de uno de sus programas más ambiciosos –el programa escolar de educación financiera–, así como del nivel de competencias financieras de la población española.

Los puntos siguientes describen la estructura, funcionamiento y evaluaciones parciales del PEF realizadas hasta la fecha, siguiendo el marco analítico propuesto por la INFE respecto a “qué” evaluar (ver punto 2.1.), con el fin de reflexionar (en el último apartado de este artículo) sobre las carencias y potencialidades del PEF en materia evaluadora y facilitar la planificación de una necesaria evaluación global de nuestra estrategia nacional.

3.1. Coordinación institucional del PEF

Estructura del PEF

La estructura del PEF descansa básicamente sobre dos tipos de actores: los Promotores y la red de entidades colaboradoras. Los organismos promotores (CNMV y BdE) asumen el papel de fomento, organización y coordinación de las iniciativas de educación financiera desarrolladas por las “instituciones colaboradoras”, sobre las que recae principalmente el papel de impartición de la educación financiera propiamente dicho.

Pueden ser colaboradores del Plan las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, constituidas en territorio español, que realicen sus actividades de educación financiera sin ánimo de lucro y que no estén supervisadas por el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, a través de su adhesión voluntaria a un **Protocolo General de Actuación para la Promoción del Plan de Educación Financiera** y según un procedimiento establecido y recogido en el documento PEF (2018-2021 - Anexos VI y VII).

Esta estructura evita la interferencia de los promotores en la esfera educativa –ajena a su competencia como organismos supervisores del sistema financiero–, permite la obligada imparcialidad de los organismos supervisores con sus supervisadas, asegura una educación financiera sin fines comerciales y posibilita llegar, a través las entidades colaboradoras, a todos los agentes sociales y económicos y a todos los rincones de la geografía española.

Actualmente el PEF cuenta con alrededor de cuarenta entidades colaboradoras, entre las que se encuentran organismos públicos y privados (ver en el Anexo I el listado de colaboradores), principalmente asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro operantes en distintos sectores de actividad y dirigidas a colectivos sociales diversos.

Gobierno del PEF

Con respecto a la gobernanza de la estrategia nacional, destaca su alto grado de **complejidad** debido a la ausencia de personalidad jurídica propia y a la pluralidad de instituciones que participan en él, sus distintos regímenes de participación y sus diferentes culturas corporativas. En este contexto, la elaboración de un reciente **Estatuto de Gobierno**, en vigor desde el 7 de febrero de 2019, ha venido a establecer la composición de la estructura orgánica del PEF, las funciones de cada uno de sus órganos, así como el conjunto de reglas, prácticas y procedimientos para su gestión y funcionamiento interno.

Así, el Estatuto define como sus órganos de gobierno, a los Coordinadores, la Comisión de Seguimiento, el Grupo de Trabajo del Plan de Educación Financiera, los Subgrupos de Trabajo y la Asamblea de Colaboradores.

La Comisión de Seguimiento es el máximo órgano rector y está integrado por tres miembros de cada institución Promotora (Banco de España y CNMV), entre los que se incluyen los dos Coordinadores designados del PEF -uno por Promotor- como máximos representantes del Plan. Las funciones principales de la Comisión son el seguimiento, coordinación y control del convenio de colaboración entre los Promotores, lo que incluye, por ejemplo, la toma de decisiones de componente económico o aquéllas referidas a la incorporación de nuevos Promotores o Colaboradores al PEF. El resto de decisiones (no económicas) del PEF y su ejecución corresponderán al Grupo de Trabajo,

compuesto por un mínimo de tres representantes de cada uno de los Promotores y por representantes de otras instituciones.

Por su parte, la Asamblea de Colaboradores está integrada por un máximo de dos representantes por cada entidad colaboradora y será convocada por la Comisión de Seguimiento, alrededor de tres o cuatro veces al año, para la información y coordinación de iniciativas, principalmente. Eventualmente, los representantes de los Colaboradores podrán formar parte, junto con los miembros del Grupo de Trabajo, de Subgrupos de Trabajo constituidos para el desarrollo de proyectos concretos de educación financiera.

Canales de comunicación interna y de reporte

Los canales de comunicación interna entre los órganos Promotores también están recogidos en el mencionado Estatuto de Gobierno y consisten básicamente en reuniones presenciales, periódicas, del Grupo de Trabajo –de las que toma acta un miembro de la Comisión de Seguimiento, designado como Secretario- y en comunicaciones escritas por correo electrónico. Recientemente se ha habilitado una plataforma *on-line* habilitada para el repositorio de documentación interna del PEF y de acceso exclusivo a los miembros de la Comisión de Seguimiento y del Grupo de Trabajo del Plan de Educación Financiera.

Los canales de comunicación entre los Promotores y las instituciones colaboradoras también incluyen reuniones presenciales –de la Asamblea de Colaboradores- y comunicaciones escritas por correo electrónico. Muy recientemente se ha habilitado además un espacio privado interactivo y *on-line*, restringido a los Colaboradores y Promotores⁴, para crear conversaciones (*chats*) sobre temas concretos –novedades, actividades, información general- y compartir documentación e información entre sí de manera ágil y sencilla.

Por otra parte, según establece el Protocolo General de Actuación para la Promoción del Plan de Educación Financiera, las entidades colaboradoras deben remitir anualmente, a los Promotores, una memoria de las actividades de educación financiera realizadas durante el año, a través de sendos cuestionarios *on-line* creados al efecto⁵ –uno muy breve con cuestiones generales y otro específico para cada una de las iniciativas desarrolladas de educación financiera-.

Iniciativas de educación financiera desarrolladas en el marco del PEF

En el marco del PEF, se pueden distinguir dos tipos de iniciativas de educación financiera: las desarrolladas por los organismos promotores y las desarrolladas por la red de colaboradores.

• Iniciativas desarrolladas por los Promotores

Por parte de los Promotores, destacan, entre otras iniciativas (Andújar y Gil, 2017): (i) el **Programa escolar** de educación financiera para introducir en las aulas cuestiones básicas sobre esta materia; (ii) el **portal web Finanzas Para Todos** para proporcionar a los ciudadanos información práctica, consejos, calculadoras y simuladores varios que les faciliten la gestión diaria de sus finanzas personales y (iii) el **Día de la Educación Financiera**, celebrado el primer lunes de octubre, para promocionar y concienciar a la población de la importancia de la cultura financiera a través de la organización de actividades por toda el territorio nacional. ¿Se han evaluado tales iniciativas de una manera sistemática?

Con respecto al Programa escolar de educación financiera, se puede decir que sí. Este Programa, iniciado en 2010 a través de un convenio de colaboración con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, está dirigido a los estudiantes de 3º y 4º de la ESO y Ciclos Formativos de Grado Medio. La evaluación del mismo se realizó por un equipo de investigadores del Departamento de Análisis Estructural y Estudios Microeconómicos del Banco de España, para el curso de Educación Financiera impartido durante el periodo lectivo 2014-2015 y sus resultados mostraron impactos positivos en el corto plazo (Bover et al., 2018). Actualmente, el mismo equipo investigador está en

⁴ <https://colaboradores.diadelaeducacionfinanciera.es/login>

⁵ Cuestionario general:

https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeX0hoLH5SjI5SKOfBS_zbm0xkriWbrKDq_oEXfuYqE0dntIA/viewform.

Cuestionario específico: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdAM58Ob_dnmX-1uhMo2Bcs6aJQeQAnJMf-uinvEwoMqXpeg/viewform

proceso de analizar la misma muestra de alumnos para evaluar los resultados más a largo plazo, cinco años después.

Concretamente, la evaluación se basó principalmente en diversas pruebas de conocimientos financieros realizadas a alumnos de 3º de la ESO -tanto a los que habían recibido el curso de educación financiera, antes y después de dicho curso, como a alumnos que no lo habían recibido- pertenecientes a 77 centros educativos localizados en 12 Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Madrid y Murcia). Estos datos permitieron realizar comparaciones entre el grupo de los tratados y el grupo de control, en cuanto a conocimientos financieros, actitudes hacia el dinero y elecciones monetarias de ahorro y consumo. Los directores de los centros participantes y las familias de los alumnos realizaron también encuestas antes de impartirse el curso, y los profesores cubrieron un cuestionario sobre la implementación del curso tras impartir la materia. Junto a ello, se realizó, en junio de 2015, un experimento controlado enfrentando a los alumnos a diferentes elecciones sobre cómo distribuir su consumo presente y futuro.

El resultado de la evaluación encontró un impacto positivo del Programa de Educación Financiera en el corto plazo (Bover et al., 2018):

- El conocimiento financiero de los alumnos que recibieron el curso de educación financiera, especialmente en materia de “relaciones bancarias” (por ejemplo, en lo relativo a apertura y cancelación de cuentas bancarias, consecuencias de incurrir en descubierto o conocimiento sobre comisiones bancarias, así como la noción de tipo de interés y su cálculo)
- La proporción de alumnos que habla con sus padres sobre economía
- La proporción de alumnos que realiza algún trabajo en el ámbito doméstico para obtener ingresos
- La proporción de alumnos que elige una opción de consumo futuro frente al consumo presente.
- Se detectó asimismo un cambio en las actitudes de los alumnos con respecto a sus preferencias temporales de consumo tras recibir el curso de educación financiera, incrementando su “paciencia” a la hora de enfrentarse a elecciones monetarias hipotéticas.
- Además, se encontró que el impacto del curso es mayor para el caso de los centros públicos, frente a los centros de naturaleza privada o concertada, y para los alumnos que inicialmente tenían menores expectativas de seguir estudiando, así como los repetidores de curso.

Por otra parte, la inscripción de los centros educativos al Programa se realiza, cada curso escolar, a través de un formulario *on-line*⁶ con diversos campos de cumplimentación obligatoria entre los que se encuentran, entre otros, la localidad y el régimen del centro (público, privado, concertado), el número de alumnos que reciben la formación, su curso y asignatura. De este modo, se ha ido construyendo una base de datos, desde la primera edición del programa como proyecto piloto (curso 2010/11) hasta la actualidad (2018/19 es el último curso con datos disponibles), que puede constituir una valiosa información de cara al análisis de su evolución.

Con respecto a las otras dos iniciativas mencionadas, desarrolladas por los Promotores –el portal web Finanzas Para Todos y el Día de la Educación Financiera-, las veremos en detalle más adelante, en el punto siguiente (3.2.), por encontrarse contempladas dentro de la estrategia de comunicación externa del PEF.

• **Iniciativas desarrolladas por los Colaboradores**

Las iniciativas de educación financiera desarrolladas por los colaboradores del PEF deben respetar lo recogido en un **Código de Buenas Prácticas**⁷ elaborado por los Promotores y en vigor

⁶ http://www.gepeese.es/Inscripcion_Centros/Formulario-Cursos.aspx

⁷ http://www.finanzasparatodos.es/comun/pdf_varios/CxDiGO DE BUENAS PRxCTICAS EF.pdf

desde enero de 2016. Según el mismo, los Colaboradores se comprometen a desarrollar iniciativas de educación financiera imparciales y de calidad, claras, veraces, precisas, libres de cualquier sesgo y separadas de cualquier actividad comercial.

En el año 2015, CNMV y Banco de España realizaron una labor de identificación de las iniciativas puestas en marcha por sus entidades colaboradoras en ese momento, a través de la remisión de un cuestionario. Los datos permitieron obtener una imagen general del tipo de entidad que desarrollaba las iniciativas, las personas que las impartían, los segmentos de población a los que iban dirigidas y las materias, objetivos y canales empleados (PEF, 2018-21:15-16).

A pesar de lo anterior, no se dispone de un mapa actualizado y completo de todas las iniciativas desarrolladas en el marco del PEF. Actualmente, en virtud de lo establecido en el Protocolo General de Actuación al que deben adherirse, los Colaboradores se comprometen también a desarrollar al menos una iniciativa de educación financiera en España al año y a remitir anualmente, a los Promotores, una memoria de las actividades de educación financiera realizadas durante el año. Las memorias remitidas por cada uno de los colaboradores del PEF constituyen, indudablemente, una rica fuente de datos para obtener esta visión de conjunto y su análisis está en proceso de elaboración.

3.2. Implementación del PEF

Público objetivo, Contenidos y Canales

El público objetivo del PEF es la totalidad de la población española, si bien en los comienzos del PEF, en el año 2008, se definieron los grupos de población, los contenidos prioritarios que debía abordar su educación financiera y los canales planificados para alcanzarlos, según recogen las Tablas 1 y 2 del Anexo II, tomadas del PEF (2008-12).

Por aquel entonces, esta identificación se realizó en base al análisis de la realidad española del momento, con agregados como el del endeudamiento de las familias, y de las recomendaciones y experiencias de otros países. Sin embargo, recientemente, la Encuesta de Competencias Financieras (de la que se hablará en el punto siguiente) ha obtenido evidencia empírica de las competencias financieras de la población española, lo cual ha permitido identificar los grupos donde la carencia de cultura financiera es más notable, como, por ejemplo, los colectivos de población más joven o los mayores de 65 años, los grupos de rentas más bajas, las mujeres y las personas que únicamente han recibido educación Primaria (PEF, 2018-21: 43).

Recursos empleados

Desde su nacimiento, los convenios de colaboración entre CNMV y Banco de España han establecido un presupuesto máximo destinado al Plan de Educación Financiera para cada uno de sus sucesivos periodos de vigencia (2008-2012, 2013-2017, 2018-2021). Según recoge el Estatuto de Gobierno del PEF, es la Comisión de Seguimiento el órgano sobre el que recae la función de adoptar las decisiones de componente económico, y el Grupo de Trabajo del PEF, el encargado de elaborar una memoria económica anual, con el desglose de todos los gastos incurridos, así como una Memoria resumen al finalizar cada uno de los periodos de vigencia del Convenio. Sin perjuicio de lo anterior, se puede decir que no hay partidas presupuestarias fijas ni preestablecidas, sino que los fondos se destinan según surgen las diversas necesidades y objetivos de cada periodo. Así, por ejemplo, la organización del Día de la Educación Financiera suele concentrar gran parte del presupuesto anual, como también lo ha hecho, en el año actual, el proyecto de renovación de la estrategia de comunicación externa del PEF o lo hizo, en el año 2016, la realización de la Encuesta de Competencias Financieras.

Estrategia de comunicación externa

La estrategia de comunicación del PEF descansa en la creación de una marca blanca y una página web conjunta entre el Banco de España y la CNMV⁸ con contenidos de educación financiera para los ciudadanos, dentro de la que se incluye la página *gepeese*, especialmente destinada a los centros

⁸ <http://www.finanzasparatodos.es/>

educativos, facilitándoles materiales y recursos didácticos. Ambas, marca y web, llevan el nombre de “Finanzas para Todos”. Además, se cuenta con una marca propia del PEF. Tanto la marca Finanzas para Todos como Plan de Educación Financiera son marcas registradas, incluidos sus logotipos (Figura 3).

Figura 3. Marcas del Plan de Educación Financiera



El PEF también cuenta con sendos perfiles en Twitter y Facebook, a través de los cuales difunde de manera recurrente información de interés para el público.

Adicionalmente, desde el año 2014, los Promotores del PEF organizan el **Día de la Educación Financiera**, el primer lunes de octubre de cada año, para dar visibilidad al Plan y concienciar a la población de la importancia de estar financieramente formados. Con este motivo, se organizan, por parte de los Promotores, Colaboradores y cualquier otro agente interesado, actividades de muy diversa índole (talleres, conferencias, charlas, eventos deportivos y artísticos, juegos y concursos, entre otros) por todo el territorio nacional, dirigidas a todo tipo de públicos y colectivos sociales.

De cara a la difusión de esta jornada, se ha creado una página web específica que se ha ido mejorando con los años y que concentra la información de todas las actividades ofrecidas a los ciudadanos en este Día –incorporadas a la web por los propios organizadores de cada actividad, a través de un formulario *on-line*-, junto a noticias, fotos y otra información de interés⁹. En las ediciones de 2016, 2017 y 2018, una vez transcurrido el Día de la Educación Financiera, los Promotores remitieron un cuestionario *on-line* a los organizadores de actividades para valorar su experiencia, conocer sus propuestas de mejora y las características e impactos de sus actividades. La evaluación del reciente Día de la Educación Financiera está pendiente de realizarse.

Por otra parte, en la actualidad se ha contratado a una empresa externa, especializada en Comunicación, que está trabajando en un plan estratégico para renovar las páginas web existentes y los nombres de las marcas, con la intención de dar mayor visibilidad al PEF.

3.3. Progreso global

Objetivos y principios

El objetivo general del PEF consiste en “*mejorar la cultura financiera de la población, a fin de que los ciudadanos estén en condiciones de afrontar el nuevo contexto financiero con suficiente confianza*” (PEF, 2008-12:19), siguiendo los principios de generalidad, cooperación y continuidad.

La *generalidad* sugiere un Plan que se dirige a todos los segmentos de la población y que cubre todos los productos financieros; la *cooperación* implica un compromiso público por parte de los supervisores financieros promotores del PEF –BdE y CNMV– de cooperación entre ellos, estando asimismo abierto a la participación de otros agentes e instituciones que puedan contribuir en la tarea de la educación financiera, mientras que la *continuidad* se refiere al mantenimiento a lo largo del tiempo de las actuaciones desarrolladas en el ámbito del Plan.

⁹ www.diadelaeducacionfinanciera.es

Junto a estos principios básicos, otros principios complementarios sobre los que se basa, tanto el PEF como las iniciativas enmarcadas en el mismo, son:

- *Diversidad*: se debe llegar a cada segmento de la población teniendo en cuenta sus características, necesidades y canales de acceso particulares.
- *Conocimiento y accesibilidad*: se debe dar acceso, a todos los ciudadanos, a la información y herramientas necesarias que permitan el refuerzo de sus capacidades.
- *Medición y evaluación*: se deben llevar a cabo evaluaciones continuas del trabajo para conocer su efectividad e identificar áreas de mejora.
- *Coordinación*: las actuaciones de educación financiera han de llevarse a cabo de manera coordinada, evitando el solapamiento de esfuerzos, con el fin de lograr una eficiente utilización de los recursos disponibles.
- *Responsabilidad* de todas las partes implicadas en el PEF en el desarrollo del Plan y consecución de sus objetivos.

Para el periodo actual 2018-2021, los objetivos concretos son (PEF 2018-21:40):

1. Impulsar la marca Finanzas para Todos y la estrategia de comunicación.
2. Adaptar las herramientas del Plan de Educación Financiera existentes a los nuevos entornos digitales e implementar otras nuevas.
3. Consolidar el Día de la Educación Financiera
4. Ahondar en el conocimiento del público y de sus necesidades de educación financiera
5. Incrementar la participación de instituciones públicas y privadas de sectores diversos en el fomento de la educación financiera.
6. Intensificar la implantación del Programa Escolar de Educación Financiera en los colegios.

La Encuesta de Competencias Financieras

La Encuesta de Competencias Financieras (ECF) recoge evidencia de los conocimientos y conductas financieras de los adultos (entre 18 y 79 años) en España y fue elaborada por un equipo de investigadores del Departamento de Análisis Estructural y Estudios Microeconómicos del Banco de España en el marco del PEF, entre el cuarto trimestre de 2016 y el segundo de 2017. Ha contado con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística para asegurar la obtención de una muestra de adultos representativa de la población española y de cada una de sus comunidades autónomas y ha seguido la metodología que permite el cálculo de los indicadores propuestos por la OCDE (2017).

Los resultados constatan que un grupo muy amplio de la población en España no está familiarizado con conceptos básicos como la inflación, el tipo de interés o la diversificación del riesgo y permiten también identificar los grupos donde la carencia de cultura financiera es más notable (como, por ejemplo, los más jóvenes y los mayores de 65 años). Así, algo más de la mitad de los españoles entrevistados (58%) responde correctamente a una sencilla pregunta sobre el concepto de inflación, un 46% a la pregunta sobre tipo de interés compuesto y un 49% sobre el concepto de diversificación del riesgo (Bover et al., 2016).

Respecto a los **comportamientos financieros**, la ECF encuentra conductas destacables:

- Un 61% de hogares ha **ahorrado activamente** en el último año a través de diversas vías, principalmente a través de su cuenta corriente (63%) pero también guardando el dinero en metálico (38%), en una cuenta de ahorro (14%) o contribuyendo a un plan de pensiones (11%). Por el contrario, el 28% de los españoles manifiesta vivir en hogares con desahorro, es decir, en hogares cuyos gastos han excedido a sus ingresos en los últimos doce meses.
- En la población total, un 6 % de los individuos afirma **no estar familiarizado** con las finanzas de su hogar.
- En relación con la vulnerabilidad económica de los hogares, el análisis encontró que la mayoría de españoles (un 52%) reside en hogares que, de perder su fuente principal de renta, podrían mantener su gasto durante al menos seis meses sin endeudarse ni vender propiedades; un 8% podría mantener su gasto menos de un mes (y más de una semana)

y un 7% de individuos podría mantener su gasto menos de una semana, si tuvieran que enfrentarse a esta eventualidad.

- En cuanto a las **decisiones de adquisición de productos financieros**, la ECF evidencia que sólo un 35% de la población española que adquirió algún producto financiero en los últimos dos años, consideró para su contratación varias alternativas de empresas distintas, mientras que un 62% se limitó a comparar varias alternativas de una sola empresa o incluso no consideró ninguna otra opción. Entre las fuentes de información utilizadas para ello, destaca la información específica del producto proporcionada por el personal de la entidad que lo comercializa o por folletos informativos (en un 67%), los contactos con amigos o familiares (33%), la experiencia previa (15%) y el uso de comparadores entre productos (únicamente en un 12%).

En comparación con los países de la OCDE y de la UE para los que hay datos disponibles, el nivel de conocimientos de la población adulta española se sitúa en torno a la media de los países considerados, si bien en el concepto de “[diversificación del riesgo](#)”, los españoles estamos “*claramente por debajo de la media*” (Bover et al, 2016: 59). En cuanto a la tenencia de productos financieros, los españoles nos situamos por encima de la media de todos los países considerados en la tenencia de una cuenta corriente, por debajo en la tenencia de productos de ahorro (cuentas de ahorro, planes de pensiones, fondos de inversión, acciones, renta fija y seguros de vida) y superamos la media de todos los países considerados en la tenencia de deudas (tarjetas de crédito, préstamos hipotecarios y personales). Finalmente, si atendemos a la decisión de “desahorro”, el porcentaje de individuos cuyos gastos han superado a sus ingresos durante el último año es similar a la media de los países de la OCDE y de la UE, si bien debe tenerse en cuenta que en España, la ECF preguntó por los gastos e ingresos del “hogar”, en lugar del “individuo”, como hizo el estudio internacional (*ibid*).

4. CONCLUSIONES HACIA UNA EVALUACIÓN GLOBAL DEL PEF

La evaluación de cualquier estrategia nacional de educación financiera es un ejercicio necesario para valorar su eficiencia y valor añadido e introducir mejoras en su desarrollo. La medición y evaluación del trabajo desempeñado es uno de los principios del Plan de Educación Financiera español, y de hecho, a lo largo de sus más de diez años de andadura, se han acometido diversos y valiosos ejercicios de evaluación, algunos de gran alcance, como la Encuesta de Competencias Financieras.

Sin embargo, las evaluaciones acometidas hasta la fecha han sido “parciales” al estar dirigidas a programas e iniciativas específicas y sin estar contempladas en un marco analítico integral y sistemático de evaluación. Se detecta, por lo tanto, **la ausencia de una estrategia de evaluación global del PEF**.

Con el fin de facilitar la planificación de esta necesaria tarea evaluadora, este artículo ha presentado una descripción, para el caso español, de los tres bloques constituyentes de una estrategia nacional de educación financiera que toda evaluación global debiera abarcar, según lo recomendado por la Red Internacional de Educación Financiera (INFE) de la OCDE: la coordinación institucional de la estrategia, su implementación y su progreso global. En este ejercicio, se llegan a las siguientes conclusiones:

1. **En cuanto a la coordinación institucional del PEF, se observan grandes avances en su definición**, especialmente si se tiene en cuenta el contexto de gran complejidad que arrastra la ausencia de personalidad jurídica del Plan y de su naturaleza colaborativa. Así, en virtud de un reciente Estatuto de Gobierno y de un Protocolo General de Actuación, existe una estructura de gobierno clara y definida, transparente y flexible (red descentralizada y coordinada por los promotores) y con los papeles, responsabilidades y procedimientos de todos los actores implicados en la estrategia bien establecidos. Además, se están implementando mejoras para la comunicación interna y el reporte de las iniciativas de educación financiera por parte de las entidades colaboradoras.

2. Sin embargo, se carece de una imagen completa y actualizada de todas las iniciativas desarrolladas en el marco de la estrategia y mucho menos de su impacto conjunto. Pensamos que **una evaluación de este bloque debería abordar de manera prioritaria esta última tarea y conseguir obtener un mapa de todas las iniciativas de educación financiera desarrolladas en el ámbito del PEF**. Detectamos, para ello, un gran potencial de recursos y datos ya existentes (por ejemplo, memorias anuales, formularios *on-line* y la página web del Día de la Educación Financiera), y del uso de herramientas digitales, como se recoge en las conclusiones 8 y 9.
3. Por otro lado, la evaluación acometida de unos de los programas más relevantes del PEF, el Programa Escolar, sienta el precedente respecto a evaluaciones futuras del mismo, sobre el método e indicadores utilizados. Además, desde el punto de vista cualitativo, encontramos en la Asamblea de Colaboradores del Plan de Educación Financiera y en el espacio *on-line* restringido a Promotores y Colaboradores, sendos canales de comunicación adecuados para recoger valoraciones y críticas de las entidades colaboradoras, encaminadas a implantar mejoras en el desarrollo y coordinación del Plan.
4. En relación con la implementación del PEF, y en línea con la recomendación de la INFE, **se detecta la necesidad de definir una batería de indicadores que capturen los *inputs* y los *outputs* de cada iniciativa acometida** (público, objetivos, contenidos, canales de transmisión y comunicación, número de participantes, duración de la iniciativa, coste, actores implicados en su desarrollo, resultados e impacto, a corto y a largo plazo). De hecho, esta tarea iría de la mano con la elaboración del mapa de iniciativas mencionado en la conclusión 2, idealmente, mediante el registro, para cada una de las iniciativas desarrolladas, de una serie de indicadores estandarizados, tanto antes como después de acometerse las mismas.
5. Respecto a los recursos empleados, **se observa la necesidad de destinar una partida presupuestaria específica de evaluación de la propia estrategia nacional**, según recomendaciones de la INFE. Además, el análisis de las memorias económicas puede contribuir a obtener una imagen de cómo ha sido la evolución y distribución de los recursos del Plan a lo largo de su vida y, eventualmente, a racionalizar su gestión y aumentar su eficiencia.
6. En cuanto al progreso global del PEF, **la Encuesta de Competencias Financieras ha supuesto indudablemente un gran avance evaluador**. La ECF es la primera encuesta, representativa de toda la población española y de cada una de sus comunidades autónomas, que se ha acometido sobre esta materia en nuestro país. Sus resultados han servido para observar patrones de conducta financiera del conjunto de la población española y para identificar los grupos sociales más vulnerables y necesitados de educación financiera, si bien pensamos que los datos se pueden explotar más para definir con mayor precisión los objetivos futuros del PEF.
7. En relación con estos objetivos, **se detecta como prioritaria, la tarea de establecer unos objetivos estratégicos, generales y específicos, mensurables y ligados a indicadores y a plazos temporales**. Esta tarea no se ha acometido hasta la fecha y sin embargo es vivamente recomendada por la INFE con objeto de valorar el grado de cumplimiento de las metas de toda estrategia nacional de educación financiera.
8. **Se detecta un gran potencial de recursos y datos ya existentes en el marco del PEF para ser explotados con fines evaluadores**, por ejemplo, la *web del Día de la Educación Financiera*. Esta página web ha permitido concentrar la información de todas las actividades desarrolladas con motivo del Día de la Educación Financiera 2019, a través de un formulario *on-line* con campos estandarizados, de manera que se cuenta con mucha información homogénea para poder evaluar el tipo de acciones organizadas en esta jornada. Por otra parte, advertimos que se puede utilizar un procedimiento similar –registro de actividades a través de un formulario *on-line* con campos estandarizados- para construir y mantener actualizado, el mapa de iniciativas mencionado en la conclusión 2. Igualmente, otros datos disponibles, como los correspondientes a los centros educativos inscritos al Programa escolar en las sucesivas ediciones, las memorias económicas anuales del PEF, las memorias anuales

de las actividades desarrolladas por los Colaboradores, la Encuesta de Competencias Financieras o los resultados de la evaluación acometida del Programa escolar, por citar algunos, encierran mucha información inexplorada que puede utilizarse para evaluar muchos aspectos de la estrategia nacional.

9. Como consecuencia de lo anterior, **observamos en la automatización y digitalización de los procesos una potencial herramienta evaluadora para dejar rastro de los *inputs* y *outputs*** de las iniciativas desarrolladas en el marco de la estrategia. A lo largo de su recorrido, se observa una progresiva digitalización de procesos, especialmente internos, del PEF.
10. Finalmente, y al igual que se detecta una urgente necesidad de planificar la evaluación del PEF, es igualmente conveniente definir las otras dos fases del ciclo evaluador definidas por la INFE, a saber, su implementación y, en último lugar, su comunicación y utilización para mejorar la estrategia. **Establecer un calendario, una metodología y un presupuesto para cada fase –planificación, implementación y comunicación-, resulta pues indispensable para acometer con éxito la evaluación global de nuestra estrategia nacional de educación financiera**, idealmente recurriendo a evaluadores externos para asegurar la fiabilidad e independencia de este proceso, sin olvidar que las evaluaciones solo son valiosas si se aprende de ellas y sirven para mejorar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andújar Nagore, I. y J. Gil Dolz (2017) “El Plan español de educación financiera: presente y futuro”, en *La prevención del sobreendeudamiento privado. Hacia un préstamo y consumo responsable*, pp. 853-876. Thomson Reuters. Aranzadi
- Bover, O., Hospido, L y Villanueva, E. (2018) The Impact of High School Financial Education on Knowledge, Attitudes and Preferences: Evidence from a Randomized Trial. Documentos de Trabajo N° 1801. Banco de España.
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/18/Files/dt1801e.pdf>
- Bover, O., L. Hospido y E. Villanueva (2016) Encuesta de Competencias Financieras (ECF) 2016: Principales resultados. https://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/estadisticas-por/encuestas-hogar/relacionados/encuesta-de-comp/ECF_2016.html
- INFE (2019) Issue Note on the Evaluation of National Strategies for Financial Education
- INFE (2017), G20/OECD INFE report on adult financial literacy in G20 countries <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20-OECD-INFE-report-adult-financial-literacy-in-G20-countries.pdf>
- INFE (2015a) NATIONAL STRATEGIES FOR FINANCIAL EDUCATION OECD/INFE Policy Handbook <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/National-Strategies-Financial-Education-Policy-Handbook.pdf>
- INFE (2015b) Checklist on the monitoring and evaluation of financial education programmes
- INFE (2012) HIGH-LEVEL PRINCIPLES FOR THE EVALUATION OF FINANCIAL EDUCATION PROGRAMMES <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/49373959.pdf>
- INFE (2011) Detailed Guide to Evaluating Financial Education Programmes <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/49994090.pdf>
- OCDE (2012) OECD/INFE High-level Principles on National Strategies for Financial Education <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD-INFE-Principles-National-Strategies-Financial-Education.pdf>
- PEF (2018-2021) Comisión Nacional del Mercado de Valores y Banco de España - Eurosistema. Documento conjunto. Plan de Educación Financiera https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/educacionfinanciera/PlanEducacion2018_2021.pdf
- PEF (2013-2017) Comisión Nacional del Mercado de Valores y Banco de España - Eurosistema. Documento conjunto. Plan de Educación Financiera https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/educacionfinanciera/PlanEducacion2008_2012.pdf
- PEF (2008-2012) Comisión Nacional del Mercado de Valores y Banco de España - Eurosistema. Documento conjunto. Plan de Educación Financiera https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/educacionfinanciera/PlanEducacion2008_2012.pdf

Anexo I: Listado de entidades colaboradoras del PEF (a octubre de 2019)

1. ACADE (Asociación Española de Centros Privados de Enseñanza)
2. ADECOSE (asociación Española de Corredurías de Seguros)
3. AEB (Asociación Española de Banca)
4. AHE (Asociación Hipotecaria Española)
5. ASEAFI (Asociación Española de Empresas de Asesoramiento Financiero)
6. ASGECO - Asociación General de Consumidores
7. ASNEF (Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito)
8. CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros)
9. CECE (Confederación Española de Centros de Enseñanza)
10. Colegio de Economistas de Madrid (CEMAD)
11. Consejo General de Economistas de España (CGE)
12. CICAIE (Colegios Privados e Independientes)
13. Fundación Contea para la Educación en Contabilidad y Administración de Empresas (CONTEA)
14. FEBF (Fundación de Estudios Bursátiles y Financieros)
15. FERRE- CECA (Escuelas Católicas)
16. Fundación para la Innovación Financiera y la Economía Digital (FIFED)
17. FUNCAS (Fundación de las Cajas de Ahorros)
18. Fundación AFI
19. Fundación Área XXI
20. Fundación ICO
21. Fundación Mapfre
22. Fundación ONCE
23. Fundación UCEIF
24. IEAF/FEF (Instituto Español de Analistas Financieros/Fundación de Estudios Financieros)
25. IEF (Instituto de Estudios Financieros)
26. Instituto BME (Bolsas y Mercados Españoles)
27. INVERCO
28. Fundación de Familias Monoparentales Isadora Duncan
29. PIGNUS (Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social)
30. Spainsif (Foro Español de Inversión)
31. UDP (Unión Democrática de Pensionistas)
32. UECOE (Unión Española de Cooperativas de Enseñanza)
33. UNACC (Unión Nacional de Cooperativas de Crédito)
34. UNESPA (Unión Española de Entidades Aseguradoras)
35. Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (Mº de Economía y Empresa)
36. Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional (Mº de Economía y Empresa)
37. Ministerio de Educación y Formación Profesional
38. Dirección General de Consumo (Mº Sanidad, Consumo y Bienestar Social)

Anexo II: Público objetivo, contenidos y canales del PEF

Tabla 1. Público objetivo, contenidos y canales (I)

	Segmentos	Necesidades	Actuaciones	Ámbitos de cooperación
Sistema educativo	Secundaria Formación profesional	– Básicos: Ahorro / Inversión / Endeudamiento	– Elaboración material – Formación profesores	– Autoridades educativas nacionales y autonómicas – Asociaciones de profesores
	Universidad	– Sistema Financiero	– Línea apoyo permanente – Inclusión currículo	
Población adulta	Empleados / Autónomos	– Seguros – Créditos – Ahorro jubilación – Productos inversión	– Seminarios centros trabajo – Internet – Formación de formadores	– Org. empresariales – Colegios profesionales – Sindicatos – Grandes empresas
	Con hijos menores	– Seguros – Créditos – Ahorro jubilación – Productos inversión	– Publicaciones especializadas	– Editoriales
	Jubilados	– Productos ahorro / inversión – Prevención fraudes	– Seminarios centros de mayores – Formación orientadores	– Comunidades Autónomas
	Otros (Inmigrantes, disca- pacitados, personas dedi- cadas a labores del hogar, otros jóvenes ...)	– Según grupo de población	– Seminarios – Internet – Publicaciones	– Asociaciones de discapitados, Asociaciones consumidores, inmigrantes ...

Fuente: PEF (2008-12): 21

Tabla 2. Público objetivo, contenidos y canales (II)

Grupos	Canales de acceso	
	Específicos	Generales
Alumnos de secundaria, formación profesional y universidad.	Sistema educativo	– Prensa escrita generalista – Revistas
Padres con hijos menores	Publicaciones especializadas/ Colegios	– Radio, TV
Empleados / profesionales / empresarios	Centros de trabajo, colegios profesionales, asociaciones empresariales.	– Internet
Jubilados	Centros de mayores.	
Otros colectivos	Asociaciones específicas según grupo de población y centros dependientes	

Fuente: PEF (2008-12): 22