EL NUEVO PLAN DE EDUCACIÓN FINANCIERA

Working Paper 26/2025

Mª Eugenia Cadenas

CNMV

Resumen: El artículo expone la brecha entre la amplia bancarización de la población y su limitado nivel de alfabetización financiera, evidenciada por estudios internacionales y por las crisis recientes, que han incrementado el interés por comprender productos cada vez más complejos (incluidas finanzas digitales). Se subrayan los beneficios individuales y sistémicos de mejorar las competencias financieras y el papel catalizador de organismos internacionales en la adopción de estrategias nacionales.

Detalla la Estrategia Nacional de Educación Financiera en España: origen en 2008, liderazgo institucional, principios OCDE, continuidad por planes cuatrienales, marca "Finanzas para Todos", red de colaboradores, portal de recursos, programa escolar, evaluación mediante encuestas, y líneas recientes (universidades, fraude, colectivos vulnerables). Anticipa prioridades futuras: focalización en colectivos con menor renta y educación, y apoyo a pymes, autónomos y emprendedores.

Palabras clave: Educación financiera; Inclusión financiera; Alfabetización financiera; Protección del consumidor; Finanzas digitales; Políticas públicas.

Códigos JEL: A20; G41; I22; D14; G53.

Antes de entrar en el núcleo de la intervención, permítanme formularles una pregunta. Al tratarse de un auditorio mayoritariamente joven, me interesa conocer cuál ha sido su aproximación previa a la economía y a las finanzas personales. ¿Cuántos de ustedes han cursado alguna asignatura relacionada con la economía o las finanzas personales durante su etapa escolar? La experiencia que observo habitualmente es que apenas una minoría ha tenido contacto formal con estos contenidos. Y ahora una segunda cuestión: ¿cuántos disponen de una cuenta bancaria? ¿Utilizan tarjetas de crédito u otros medios de pago vinculados a entidades financieras? Aunque no todos, la gran mayoría sí mantiene algún tipo de relación habitual con el sistema financiero; en términos técnicos, podríamos afirmar que se trata de una población ampliamente bancarizada.

De la combinación de ambas respuestas se desprende una constatación relevante: aproximadamente una tercera parte de los presentes ha recibido formación en educación financiera o economía, mientras que prácticamente la totalidad mantiene una relación cotidiana con el mundo financiero. Esta situación revela la existencia de una brecha significativa. Nos relacionamos con entidades bancarias, utilizamos productos financieros y tomamos decisiones con impacto económico, pero no siempre contamos con los conocimientos necesarios para comprender adecuadamente los instrumentos que utilizamos ni el lenguaje específico en el que se articulan. Ese lenguaje propio del ámbito financiero no suele enseñarse de manera sistemática en el entorno escolar ni se adquiere de forma estructurada en otros espacios formativos. Precisamente para dar respuesta a esta carencia se

articula el Plan de Educación Financiera, en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Financiera, que constituye el objeto central de mi intervención.

En los últimos veinte años se han llevado a cabo numerosos estudios destinados a medir el nivel de cultura financiera de la población en general. Podría pensarse que los resultados de dichos estudios reflejan un alto grado de alfabetización financiera, pero la realidad es bien distinta. La evidencia acumulada pone de manifiesto la existencia de un déficit relevante de educación financiera en el conjunto de la población. Este diagnóstico ha sido compartido por diversos organismos internacionales que, conscientes de la magnitud del problema, han instado a los Estados a poner en marcha estrategias nacionales orientadas a mejorar la cultura financiera de sus ciudadanos. Entre estos organismos se encuentran el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y la organización internacional que agrupa a las comisiones de valores, que han subrayado reiteradamente la necesidad de abordar esta cuestión desde una perspectiva estructural y de largo plazo.

A estos estudios se suma la experiencia derivada de las crisis económicas recientes. Aunque muchos de ustedes son jóvenes, la crisis financiera de 2008 forma parte ya de los contenidos habituales en los programas educativos. Aquella crisis, vinculada entre otros factores al fenómeno de las hipotecas subprime, tuvo consecuencias de enorme gravedad. Quienes la vivimos directamente somos plenamente conscientes de su impacto social y económico. En ese contexto, numerosas voces autorizadas señalaron que, si la población hubiera contado con un nivel de cultura financiera algo más elevado, las consecuencias de la crisis se habrían visto sensiblemente atenuadas. Esta reflexión pone de relieve que las crisis, aun siendo episodios profundamente negativos, generan un aumento del interés por la educación financiera. En momentos de incertidumbre, las personas tienden a buscar herramientas para comprender mejor la realidad económica y protegerse frente a riesgos futuros.

Este interés se ha visto reforzado, además, por la creciente complejidad del sistema financiero y de los productos que ofrece. Los instrumentos financieros son cada vez más sofisticados y, junto a los productos tradicionales, surgen otros nuevos, como las criptomonedas, que introducen lógicas de funcionamiento distintas y requieren conocimientos específicos para ser comprendidos adecuadamente. Todo ello exige disponer de un nivel de conocimientos financieros más avanzado para poder evaluar riesgos, comparar alternativas y adoptar decisiones informadas.

A estos factores se añade la constatación, avalada por múltiples estudios, de las ventajas que comporta la educación financiera tanto a nivel individual como a nivel colectivo. En el plano individual, conocer con mayor profundidad cómo funcionan las finanzas, las entidades bancarias y los productos financieros permite formular las preguntas adecuadas al contratar un producto de inversión, un seguro o, en su momento, una hipoteca. Este conocimiento redunda directamente en el bienestar personal y en un mayor control de la propia vida económica. En el plano social, la educación financiera contribuye a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, en la medida en que una ciudadanía formada tiende a adoptar decisiones financieras más razonadas, informadas y meditadas, lo que reduce comportamientos de riesgo sistémico y favorece un funcionamiento más equilibrado de los mercados.

Todo este conjunto de factores ha propiciado que numerosos países, entre ellos España, hayan puesto en marcha estrategias nacionales de educación financiera. En el contexto español, cuando hablamos de estrategia nacional nos referimos al Plan de Educación Financiera y a la iniciativa "Finanzas para Todos", tal y como ya se ha mencionado anteriormente. Conviene señalar que, aunque desde el ámbito privado existían ya iniciativas pioneras —como el proyecto Edufinet, que comenzó a promover la educación financiera en 2005—, desde el punto de vista de las autoridades públicas el desarrollo de una estrategia estructurada se produjo algo más tarde.

En este proceso resultaron fundamentales dos documentos elaborados en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El primero es la Recomendación de 2005 sobre principios y buenas prácticas para la educación y la concienciación financieras. El segundo

son los Principios de alto nivel de 2012 sobre estrategias nacionales de educación financiera, elaborados en el marco de la OCDE en colaboración con la International Network for Financial Education. Esta red, integrada en la OCDE, agrupa a 110 países y a más de 250 instituciones. En su seno se comparten experiencias, buenas prácticas y preocupaciones comunes, con el fin de orientar las líneas de actuación de los distintos países en materia de educación financiera. La OCDE desempeñó, por tanto, un papel determinante en el impulso de las estrategias nacionales, incluida la española.

La Recomendación de 2005 establece principios esenciales para el diseño de programas de educación financiera. Entre ellos, se subraya que la educación financiera debe ser neutral y estar libre de intereses comerciales, que ha de responder a un plan bien coordinado y adecuadamente liderado, y que debe iniciarse desde la escuela. Asimismo, se reconoce el papel relevante de las instituciones financieras en la promoción de la educación financiera, siempre que dicha participación se enmarque en criterios de transparencia, neutralidad y calidad pedagógica.

Por su parte, los Principios de alto nivel de 2012 ofrecen orientaciones a los gobiernos y autoridades públicas para el diseño e implementación de estrategias nacionales. En la práctica, estos principios constituyeron el punto de partida para el desarrollo de estrategias nacionales en numerosos países. Los primeros en adoptarlas fueron, entre otros, Estados Unidos, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Nueva Zelanda. España se incorporó posteriormente a este movimiento internacional.

Conviene precisar qué se entiende por una estrategia nacional de educación financiera: se trata de un enfoque a escala país que reconoce la importancia de la educación financiera, coordina a las distintas partes interesadas, establece objetivos claros y plazos para su consecución, y proporciona orientaciones para la implementación de programas específicos que contribuyan al desarrollo de dicha estrategia.

En España, el Plan de Educación Financiera se inició en 2008 y ha mantenido su continuidad hasta la actualidad. De hecho, ya nos encontramos trabajando en el quinto plan. La estructura en ciclos cuatrienales responde a la firma periódica de convenios de colaboración entre los organismos promotores, que constituyen el soporte jurídico del Plan y garantizan su dotación económica para cada periodo. Esta renovación periódica permite, además, adaptar las prioridades y líneas de actuación a las necesidades emergentes de cada momento.

El liderazgo inicial del Plan correspondió a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y al Banco de España, que en 2008 asumieron el compromiso de mejorar la cultura financiera de la población española. Posteriormente se incorporaron la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y, más recientemente, en 2022, el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. Las directrices del Plan quedaron plasmadas en el documento de 2008 y han sido objeto de renovación en los sucesivos planes: 2008–2012, 2013–2017, 2018–2021 y 2022–2025. Si se cumplen los plazos previstos, a partir de enero se pondrá en marcha el Plan de Educación Financiera 2026–2029.

Desde una perspectiva global, el Plan de Educación Financiera es un proyecto colaborativo impulsado por la CNMV, el Banco de España y el Ministerio de Economía, cuyo objetivo es mejorar la cultura financiera de toda la población, sin excluir a ningún segmento. Para ello, coordina una amplia red de instituciones colaboradoras. Dado que los organismos promotores tienen su sede en Madrid y no disponen de una capilaridad territorial suficiente para llegar a todos los rincones del país, el apoyo de esta red resulta imprescindible para extender las iniciativas a todo el territorio nacional.

El Plan cuenta con una marca propia, "Finanzas para Todos", que actúa como elemento identificador de sus actuaciones. Asimismo, dispone de un portal web de referencia en español sobre educación financiera y finanzas personales. En este espacio se ofrecen recursos accesibles tanto sobre cuestiones básicas, como el control del gasto o la elaboración de presupuestos, como sobre decisiones más complejas relacionadas con la inversión, la contratación de seguros o la gestión del endeudamiento.

Junto a estos recursos, el Plan organiza talleres, sesiones formativas y conferencias, y promueve un programa de educación financiera en centros educativos, en el que participan cada curso entre 800 y 900 centros.

Las actuaciones del Plan se rigen por una serie de principios inspiradores: la generalidad, en cuanto se dirige a toda la población; la cooperación entre promotores y colaboradores; la continuidad, entendida como una vocación de permanencia; la diversidad, que implica adaptar los contenidos y los canales de acceso a las necesidades de los distintos públicos; la evaluabilidad de las acciones; la accesibilidad de los recursos educativos; la coordinación de esfuerzos para evitar solapamientos; y la responsabilidad compartida de todas las entidades implicadas.

En el periodo 2008–2012, cuando el Plan se encontraba en su fase inicial, una de las primeras actuaciones fue la creación del portal web "Finanzas para Todos", que ha sido objeto de diversas actualizaciones. Este portal se concibió como una página de referencia para la consulta de contenidos relacionados con la gestión de las finanzas personales. Paralelamente, se llevó a cabo una campaña de comunicación destinada a dar a conocer este recurso. En este periodo se desarrolló también un programa piloto de educación financiera en tercero de la ESO, en el que participaron 3.000 alumnos, 70 docentes, 32 centros educativos y 14 comunidades autónomas.

Aunque la educación financiera no se incorporó al currículo como una asignatura independiente, sus contenidos se introdujeron de manera transversal en diversas materias de Primaria y de la ESO. Este avance no se produjo de manera espontánea, sino como resultado de un trabajo coordinado entre los promotores del Plan y el Ministerio de Educación. Cada vez que se aprueba una nueva ley orgánica educativa, se trabaja para ampliar la presencia de contenidos de educación financiera en asignaturas como matemáticas, educación para el emprendimiento o economía. Se trata de una labor compleja, especialmente en un sistema educativo descentralizado, pero constituye un motivo de legítimo orgullo institucional.

Durante este primer periodo se inició también la construcción de la red de colaboradores mediante la firma de convenios con las principales asociaciones del sector financiero y con fundaciones de relevancia social. Asimismo, se reforzó la participación en foros nacionales e internacionales y en conferencias especializadas, con el objetivo de dar visibilidad al Plan y de intercambiar experiencias con otros países.

El programa escolar, iniciado como proyecto piloto en 2008, se ha consolidado hasta alcanzar, en la actualidad, más de una decena de ediciones. El programa se ofrece de forma gratuita a los centros educativos y está dirigido principalmente a cuarto de la ESO y primero de Bachillerato. Los docentes se registran en la plataforma y acceden de manera inmediata a los materiales. El contenido se estructura en diez unidades temáticas, ordenadas progresivamente de menor a mayor complejidad, e incluye recursos didácticos para el aula, materiales de apoyo y un manual del alumno con los contenidos teóricos. Su diseño pedagógico ha sido cuidadosamente elaborado, lo que explica su elevada aceptación entre los centros participantes.

La red de colaboradores ha experimentado un crecimiento notable, pasando de un número reducido de entidades en sus inicios a cerca de setenta en la actualidad. En ella participan no solo las patronales del sector financiero, sino también ministerios, medios públicos de comunicación, cámaras de comercio, organizaciones no gubernamentales y fundaciones. En los últimos años se ha realizado un esfuerzo específico por incorporar a las universidades, al considerar que, aunque la educación financiera debe iniciarse en etapas tempranas, el ámbito universitario constituye un espacio idóneo para profundizar y consolidar estos conocimientos. En este sentido, la Universidad de Málaga forma parte de la red de colaboradores del Plan.

En el periodo 2013–2017, la prioridad fue consolidar las iniciativas ya puestas en marcha. Se elaboró la Memoria anual de actividades de educación financiera, que recopila las actuaciones desarrolladas por los colaboradores y que puede consultarse a través del portal "Finanzas para Todos". En esta

etapa se aprobó también el Código de Buenas Prácticas para las iniciativas de educación financiera, inspirado en los principios de la OCDE. Su finalidad principal es garantizar que las acciones en este ámbito carezcan de finalidad comercial, que utilicen materiales de calidad, accesibles desde el punto de vista pedagógico, y que sean impartidas por formadores adecuadamente capacitados. Todas las entidades colaboradoras se comprometen a cumplir este código.

En esta misma etapa se instauró el Día de la Educación Financiera, que se celebra el primer lunes de octubre. Su objetivo es sensibilizar a la población sobre la importancia de adquirir una educación financiera sólida a lo largo de toda la vida. A lo largo de las once ediciones celebradas hasta la fecha, esta iniciativa ha adquirido tal relevancia que el mes de octubre se ha convertido, de facto, en el Mes de la Educación Financiera, al concentrar un elevado número de actividades promovidas tanto por los organismos impulsores como por las entidades colaboradoras. Cada edición se dedica, además, a una temática específica, como la planificación financiera, las finanzas digitales, las finanzas inclusivas o la prevención del fraude.

También en este periodo se crearon los Premios "Finanzas para Todos", con dos categorías: una destinada a reconocer la mejor iniciativa de educación financiera y otra dirigida a los colaboradores del Plan. Estos premios permiten visibilizar la calidad y el compromiso de las entidades participantes y reconocer públicamente las buenas prácticas desarrolladas en este ámbito.

Otro hito relevante fue la realización de la Encuesta de Competencias Financieras en 2016, con una segunda oleada en 2020, elaborada por el Banco de España y la CNMV. Los resultados situaron a España por debajo de la media de la OCDE, aunque se observó una ligera mejora en la segunda medición. La metodología de la encuesta se basa en un consenso internacional que evalúa las competencias financieras a partir de la comprensión de tres conceptos fundamentales: la inflación, la diversificación y el interés compuesto, mediante la resolución de problemas prácticos. Los datos revelaron, asimismo, diferencias significativas en función del nivel educativo, la renta, la edad y el género, aspectos que están siendo analizados en profundidad por las instituciones responsables.

En el periodo 2018–2021 se continuó ampliando la red de colaboradores, se reforzó la promoción de la educación financiera en el ámbito escolar y se impulsó la marca "Finanzas para Todos". La aprobación de una nueva ley orgánica educativa abrió una oportunidad para introducir nuevos contenidos de educación financiera en el currículo escolar. Muchas de las propuestas planteadas fueron aceptadas por el Ministerio de Educación, lo que ha permitido que la educación financiera esté presente de forma transversal en los cursos de Primaria y, de manera específica, en cuarto de la ESO a través de la asignatura de Economía.

En el actual periodo 2022–2025, los esfuerzos se han centrado en la promoción de la educación financiera en el ámbito universitario, incorporando a numerosas universidades públicas y privadas. Se trabaja en dos líneas principales: el desarrollo de una microcredencial en educación financiera, actualmente en fase piloto, y la formación de estudiantes de áreas económicas para que actúen como formadores de otros colectivos universitarios o de grupos con necesidades específicas de educación financiera. Esta experiencia está resultando beneficiosa tanto para quienes reciben la formación como para quienes la imparten.

Asimismo, se ha intensificado la actuación frente al fraude y las ciberestafas, cuyo crecimiento se ha visto acentuado tras la pandemia. Se han elaborado materiales específicos para concienciar a la población sobre la protección de datos personales y los riesgos asociados a supuestas oportunidades de inversión fraudulentas, incluidos los denominados "chiringuitos financieros". En paralelo, se ha adaptado el programa escolar al Marco de Competencias Financieras para niños y jóvenes de la Comisión Europea, alineando los contenidos con las recomendaciones europeas y de la OCDE. Finalmente, se han desarrollado numerosas iniciativas dirigidas a colectivos vulnerables, como personas privadas de libertad, mujeres en riesgo de exclusión o víctimas de violencia, y personas con discapacidad.

En cuanto al futuro inmediato, actualmente se está trabajando en el Plan de Educación Financiera 2026–2029. Aunque todavía no está concluido, pueden anticiparse algunas líneas de actuación. Una de ellas es el refuerzo de la marca "Finanzas para Todos", con el objetivo de que esté presente no solo en las iniciativas de los organismos promotores, sino también en un número creciente de actuaciones de las entidades colaboradoras. Asimismo, se pretende focalizar la intervención en determinados colectivos con necesidades específicas, en particular las personas con menor nivel educativo y menor renta, tal como reflejan los resultados de la Encuesta de Competencias Financieras.

Otro ámbito prioritario será el de los autónomos, las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores. En este terreno, a pesar de la amplitud de la red de colaboradores, la representación de entidades vinculadas al ecosistema emprendedor es todavía limitada. Por ello, uno de los primeros objetivos será incorporar organizaciones que agrupen a estos colectivos, con el fin de identificar de manera precisa sus necesidades específicas de educación financiera y definir líneas de actuación adecuadas. Una vez identificadas dichas necesidades, se elaborarán materiales específicos dirigidos a pymes, autónomos y emprendedores. En la actualidad, más allá de una encuesta del Banco de España de 2021 que apuntaba algunas competencias relevantes para este colectivo, no se dispone de información suficiente, por lo que será imprescindible apoyarse en la colaboración estrecha con las entidades del sector.