

# SEMINARIO EXCLUSIÓN FINANCIERA



ORGANIZA

**dPA**  
defensor del  
pueblo *Andalu*

COLABORAN

Fundación | **Cajasol**

 FEDERACIÓN  
ANDALUZA  
DE MUNICIPIOS  
Y PROVINCIAS

# **SEMINARIO EXCLUSIÓN FINANCIERA**

## **SEVILLA 26 JUNIO 2018**

### **DOCUMENTO DE TRABAJO**

#### **ESQUEMA**

- 1. Exclusión financiera. Aproximación al problema.**
- 2. Colectivos afectados por la exclusión financiera.**
- 3. La exclusión en datos.**
- 4. Causas de la exclusión financiera**
- 5. Propuestas y soluciones**
- 6. Cuestiones a debate.**



## 1. Exclusión financiera. Aproximación al problema

Existe un reconocimiento generalizado de que el acceso y utilización de los servicios bancarios básicos supone una condición necesaria para participar en la vida económica y social. Su ausencia comporta una limitación en la autonomía económica de las personas que, no solo dificulta su integración social, sino que también determina y condiciona su bienestar personal.

Los servicios financieros se constituyen en elementos imprescindibles para el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas. Así, se han convertido en actividades cotidianas de la población en general el uso de una cuenta corriente y de otros productos bancarios como las tarjetas de crédito. Los préstamos hipotecarios y al consumo son ya parte de la realidad económica de muchas personas, como lo es el pago de recibos y tributos a través de entidades financieras. Existe una presencia tan directa de los servicios financieros en nuestra realidad diaria que un inadecuado funcionamiento de estos servicios puede ser causa de importantes perjuicios e, incluso, llegar a afectar a derechos fundamentales.

A medida que las sociedades europeas se mueven más y más hacia economías dependientes del dinero virtual, herramientas sencillas como una tarjeta de crédito y una cuenta bancaria para recibir una paga se han convertido en requisitos previos para muchas actividades de la vida cotidiana. La falta de acceso a estas herramientas y servicios y/o la ausencia de uso de estos representan un serio obstáculo para la integración económica y social de una persona.

Un estudio del Réseau Financement Alternatif<sup>1</sup> establece una lista de servicios financieros básicos considerados indispensables en la vida cotidiana:

---

1 Financial services provision and prevention of financial exclusion, Informe del Réseau Financement Alternatif

- Disponer de una cuenta para recibir los ingresos personales
- Tener una cuenta bancaria que autorice las transacciones para disponer de un medio que permita efectuar pagos.
- Tener una cuenta de ahorros con el fin de poder guardar dinero
- Disfrutar de un crédito sin aval para gestionar la falta de liquidez temporal o los gastos inesperados

La Unión Europea incluye a los servicios financieros entre los denominados **servicios económicos de interés general**. Así, en el art. 20 del Pilar europeo de derechos sociales<sup>2</sup> se establece que «Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, **los servicios financieros** y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios».

La consideración de los servicios financieros como servicios de interés general conlleva la imposición de un sistema más intenso de intervención y control por parte de los poderes públicos que el existente para otros sectores económicos, ya que se considera que la **garantizar el pleno acceso a estos servicios es un requisito de cohesión social**.

En este sentido, la Unión Europea a través de diversas normas, iniciativas y acuerdos, entre las que destaca la Directiva 2014/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014, viene dando pasos firmes hacia un progresivo **reconocimiento de los servicios bancarios básicos como un auténtico derecho ciudadano** y no como una mera actividad comercial de las entidades financieras.

Este reconocimiento implica la necesidad de adoptar medidas para que el acceso a los servicios financieros básicos esté garantizado a todas las personas sin limitaciones o discriminaciones por razón de sus circunstancias personales o su condición económica. Es responsabilidad de los poderes públicos adoptar medidas regulatorias y diseñar políticas que garanticen a la población el acceso a los servicios financieros mediante el ofrecimiento de productos acordes a sus necesidades a través de canales apropiados.

---

2 Pilar Europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea el 17 de noviembre de 2017. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es)

Señala la Directiva 2014/92/UE que «El funcionamiento correcto del mercado interior y el desarrollo de una economía moderna e integradora desde el punto de vista social depende cada vez más de la prestación universal de servicios de pago. Toda nueva legislación en este ámbito deberá formar parte de una estrategia económica inteligente de la Unión que tenga efectivamente en cuenta las necesidades de **los consumidores más vulnerables**».

Aunque no se hayan impuesto límites o requisitos previos, tradicionalmente los servicios financieros quedaron reservados a una parte de la población, que incluía a los sectores económicamente más acomodados que precisaban de estos servicios para el desenvolvimiento de su actividad económica. Sin embargo, el desarrollo de una sociedad de consumo vinculada al crédito ha determinado la progresiva expansión del uso de estos servicios a amplias capas de la población, creando una sociedad cada vez más dependiente del uso de los servicios financieros, hasta el punto de que hay autores que hablan de una sociedad “financiarizada” o “bancarizada”.

En este contexto, la crisis financiera y económica ha permitido identificar y visibilizar nuevas formas de pobreza y vulnerabilidad social, desventajas específicas y nuevos factores de exclusión social, entre los que podemos incluir la denominada “exclusión financiera”.

El término exclusión financiera fue utilizado por primera vez en 1994 para definir el proceso por el cual las entidades financieras estaban retirándose de entornos y zonas que consideraban poco ventajosas, procediendo al cierre de sucursales y a la retirada de servicios financieros.

La Comisión Europea define la exclusión financiera como **“el proceso por el cual la gente encuentra dificultades en el acceso y/o uso de servicios y productos financieros en el mercado general, que sean apropiados a sus necesidades y les permitan llevar una vida social normal en la sociedad a la que pertenecen”**.

Si ponemos el acento en el sujeto de la exclusión podemos decir que una persona se considera económicamente excluida cuando no tiene acceso a todos o a algunos de los servicios ofrecidos por las instituciones financieras en su lugar de residencia o cuando no hace uso de ellos.

Esta última definición incluye tanto a las personas y colectivos excluidos por una decisión o una voluntad ajena, como a aquellas personas que se autoexcluyen de dichos servicios en función de decisiones personales. En este sentido, Sinclair define la exclusión financiera como **“la incapacidad de acceder a los servicios financieros básicos**

*de una forma adecuada”, señalando que “puede surgir como resultado de problemas en el acceso, las condiciones, los precios, el marketing o la autoexclusión en respuesta a diferentes experiencias o intuiciones negativas”.<sup>3</sup>*

A partir de estas definiciones se pueden determinar distintas formas de exclusión (Mendizábal Zubeldia, A. et alii, 2008)<sup>4</sup>:

- Exclusión geográfica, que hace referencia a la exclusión financiera debida a falta de proximidad de una entidad financiera en el territorio.
- Exclusión en el acceso, como consecuencia de las restricciones en el proceso de gestión de riesgo y rentabilidad por parte de las entidades financieras que, buscando rentabilidad y seguridad, delimitan la población susceptible de formar parte de su cartera de clientes.
- Exclusión por las condiciones. Cuando las condiciones de determinados productos los convierten en inadecuados para las necesidades y/o posibilidades de ciertos individuos
- Exclusión comercial. Se trata de individuos que se ven apartados en la práctica de las estrategias de venta y marketing.
- Exclusión por falta de estatus administrativo, es decir por falta de documentación, por estar no regularizados o porque no pueden asegurar su identidad.
- Autoexclusión, existen muy diferentes motivos por los que se puede producir la autoexclusión: razones morales o religiosas, presuponer que serán rechazados por la entidad financiera, complejidad de los servicios y productos financieros, vocabulario técnico, experiencias negativas...etc.

<sup>3</sup> Stephen Sinclair. Financial exclusion: an introductory survey. Centre for research of into socially inclusive services. Edimburgo, 2001

<sup>4</sup> Mendizábal, A. et alii. (2008) “Reflexiones sobre el origen y las implicaciones de la exclusión financiera” XVII Congreso Internacional de la Academia Europea de Dirección y Economía de la Empresa. Universidad Federal de Bahía y la Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa. Salvador de Bahía.

## 2. Colectivos afectados por la exclusión financiera

Podríamos identificar **dos grandes grupos** entre los colectivos afectados por situaciones de exclusión financiera: por un lado, las **personas excluidas en función de su lugar de residencia** y, en segundo lugar, las **personas excluidas por sus circunstancias personales**. En algunos casos, las personas pueden sufrir una doble exclusión motivada por el lugar en que residen y por sus circunstancias personales.

La exclusión basada en el lugar de residencia afecta fundamentalmente a las personas que residen en zonas donde hay carencia de servicios financieros o la presencia de los mismos es muy limitada.

En España hemos asistido a un proceso acelerado de reducción de sucursales bancarias durante los años de crisis económica, como consecuencia de la necesidad de las entidades financieras de reducir sus gastos fijos, para afrontar en mejores condiciones la competencia de los operadores financieros digitales y para cumplir con las exigencias del regulador bancario.

Ello se ha traducido, no solo en una disminución y concentración del número de entidades financieras que operan en el país, sino también en el cierre de un número muy relevante de oficinas, sucursales y dependencias bancarias.

Esta situación ha afectado especialmente a las zonas rurales, sobre todo a municipios de escasa población, alejados de vías de comunicación principales o con escaso nivel de actividad económica.

Pero esta situación es también predicable de determinadas zonas o barrios ubicados en poblaciones de mayor tamaño, normalmente zonas marginales o que concentran a población con menores recursos económicos, que han visto como cerraban las sucursales y se trasladaban a zonas donde reside población de mayor nivel adquisitivo y con una mejor rentabilidad potencial como clientes.

Respecto de la exclusión basada en circunstancias personales, el número de colectivos potencialmente afectados es sustancialmente mayor y diverso, aunque todos presentan como característica común su inclusión entre los grupos sociales desfavorecidos.

A este respecto, un estudio de la entidad británica Joseph Rowntree Foundation<sup>5</sup> identificó los siguientes colectivos como especialmente vulnerables a la exclusión financiera: personas desempleadas.

- jóvenes sin empleo, educación o formación
- inquilinos de pisos de protección social
- familias monoparentales o divorciadas
- personas con discapacidad
- personas con problemas de salud mental o drogodependencias
- presos, expresos o familiares de presos
- miembros de minorías étnicas
- migrantes
- solicitantes de asilo y personas refugiadas
- personas sin hogar
- personas mayores
- mujeres
- personas con una tarjeta bancaria básica
- en general, las personas con bajos ingresos

Aunque la mayoría de los colectivos sociales afectados por situaciones de exclusión social tienen como nota común que reúnen a personas incluidas dentro de los grupos denominados “vulnerables” que se ven excluidos del sistema por su precariedad social

---

5 MITTON,L. Financial inclusion in the UK. Review of policy and practice. York. Joseph Rowntree Foundation. 2008



o económica, lo cierto es que no todas las personas que permanecen fuera del circuito financiero lo están por una decisión ajena basada en su situación económica, sino por la concurrencia de otros factores que condicionan su acceso a estos servicios.

Especialmente significativo es el caso de **las mujeres** cuya presencia dentro del sistema financiero es sustancialmente menor al de los hombres, como consecuencia del rol de género asumido tradicionalmente por las mismas que les ha llevado a dejar el control de las finanzas en manos del hombre.

Así, entre el grupo de las personas que se autoexcluyen de los servicios financieros ocupan un lugar significativo aquellas que manifiestan no acceder a los mismos por existir ya una persona dentro del núcleo familiar que dispone de una cuenta corriente, dándose la circunstancia de que esta persona suele ser por regla general el hombre.

Esta modalidad de exclusión financiera que afecta a las mujeres profundiza la desigualdad de género al privar a las mujeres de autonomía en la toma de decisiones que afectan al ejercicio de sus derechos. Estudios recientes demuestran la existencia de una importante **brecha de género** en la titularidad de cuentas bancarias y en la utilización de productos financieros de ahorro y crédito<sup>6</sup>. Según una Encuesta de Competencias Financieras del Banco de España de 2016 la brecha de conocimientos financieros entre hombres y mujeres es en España de 11 puntos<sup>7</sup>.

También **las personas mayores** constituyen uno de los colectivos diana de la exclusión financiera por diversos factores, como la limitación de ingresos -en su mayoría pensiones bajas-; sus escasos conocimientos financieros; o su rechazo a asumir los riesgos asociados al uso de productos financieros.

Pero el principal elemento determinante de las situaciones de exclusión entre las personas mayores es la falta de conocimiento y uso de las herramientas digitales, la denominada "**brecha digital**", que les aleja progresivamente de unos servicios financieros cada vez más basados en el uso de las tecnologías de la información y el conocimiento.

---

6 Según se desprende de la encuesta realizada por la Global Financial Inclusión del Banco Mundial en 2014, las mujeres, en general, parecen estar dispuestas a correr menos riesgos: solicitan menos préstamos y por cantidades menores; acuden con mayor frecuencia que los hombres a circuitos informales de financiación; poseen menos títulos de propiedad y, por tanto, cuentan con menos activos para ofrecer en garantía.

7 [https://www.bde.es/f/webbde/SES/estadis/otras\\_estadis/2016/ECF2016.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/SES/estadis/otras_estadis/2016/ECF2016.pdf)

La imparable digitalización de los servicios financieros y el deseo de las entidades de ahorrar costes ha llevado a la introducción de **prácticas financieras**, a nuestro juicio **inadecuadas**, con el objetivo de inducir a la clientela a la utilización de las herramientas digitales y telemáticas: establecimiento de un importe mínimo para retiradas de efectivo; limitaciones en los horarios para pago de recibos; reducción del número de ventanillas para operaciones en caja; derivación al uso de los cajeros automáticos para la realización de gestiones ordinarias de ingreso o retirada de fondos; remodelación de espacios en las sucursales para relegar y dificultar el uso del servicio de caja; etc.

Estas medidas, que pretenden desincentivar la presencia de los clientes en las sucursales y el uso por los mismos de los servicios tradicionales de caja, choca frontalmente con prácticas especialmente arraigadas en la población de mayor edad, como lo demuestran las diversas quejas recibidas en esta Institución que ponen de manifiesto el malestar y la sensación de exclusión de las personas mayores al verse forzados a depender de la buena voluntad del empleado de turno o de la ayuda de familiares o vecinos para actividades tan banales como retirar o ingresar dinero, consultar el saldo, realizar una transferencia o pagar un recibo.

El uso de herramientas digitales para la realización de prácticas financieras, no sólo es una realidad imparable, sino que además puede constituir un instrumento esencial para la inclusión financiera, especialmente en zonas rurales o con carencia de servicios financieros, al incrementar sustancialmente las posibilidades de acceso y uso de estos servicios.

No obstante, cuando las personas carecen de los conocimientos o las habilidades necesarias -o sencillamente de la motivación- para el uso de estas herramientas digitales, las malas prácticas dirigidas a limitar o impedir el uso de operativas tradicionales de gestión financiera, se convierten en elementos de **exclusión y discriminación**. Y esta realidad afecta de modo muy particular a las personas mayores.

También **las personas en situación de pobreza o con bajos ingresos** son un colectivo afectado por la exclusión financiera. De hecho existe una relación muy directa entre exclusión financiera y exclusión social. Las personas pobres o con escasos recursos tienen muy pocas posibilidades de acceder a los productos y servicios del sector financiero, entre otras razones porque no se les ofrecen productos y servicios adaptados a sus necesidades al no ser valorados como clientes potenciales por su escasa rentabilidad. **La pobreza conduce a la exclusión financiera y la exclusión financiera dificulta la salida de las situaciones de pobreza.**

Una situación parecida es la que afecta a **las personas que**, sin estar en situaciones de exclusión social o pobreza, si **carecen de fuentes de ingreso estables** que le aseguren un mínimo de estabilidad y solvencia económica, como consecuencia

de su precariedad laboral, de estar inmersos en la economía sumergida o simplemente de realizar trabajos esporádicos por cuenta propia o ajena, en muchos casos como falsos autónomos.

La falta de solvencia económica de estas personas, aunque no les impide por regla general acceder a servicios básicos como la apertura de cuentas corrientes o la tenencia de tarjetas de crédito, si supone una fuerte limitación para el acceso a otros productos y servicios financieros como los préstamos personales, al consumo o hipotecarios. Esta dificultad de acceso les impide, en muchos casos, disponer de bienes esenciales para su vida cotidiana, como la vivienda o adquirir herramientas que resultan esenciales para su desenvolvimiento profesional y laboral, como el coche. Ésto les obliga a tener que recurrir a empresas prestamistas poco fiables y que frecuentemente incurren en prácticas usurarias, lo que en definitiva no sólo les dificulta progresar económica y laboralmente, sino que en bastantes ocasiones les conduce al sobreendeudamiento y la ruina.

No podemos olvidar en este repaso a los colectivos afectados por situaciones de exclusión financiera a **las personas con discapacidad**. Su situación de exclusión no solo proviene de su mayoritaria pertenencia al grupo de personas vulnerables, sino que viene también propiciada por la falta de accesibilidad de muchas dependencias y servicios financieros.

El problema no se limita a las barreras arquitectónicas que todavía persisten en algunas sucursales e impiden el acceso normal de las personas con discapacidad física, sino que es especialmente notorio en los cajeros automáticos, especialmente en los mas antiguos, muchos de los cuales resultan absolutamente inaccesibles para personas en sillas de ruedas.

Pero las limitaciones de acceso no son sólo un problema para las personas con discapacidades físicas, sino que afectan de modo muy sustancial a las personas que padecen otro tipo de **diversidad funcional**, como es el caso de las personas sordas, ciegas o sordociegas, las cuales encuentran todo tipo de barreras para el uso de los servicios financieros, tanto de forma presencial como telemática, por la falta de adaptación de muchas sucursales y las limitaciones para el uso de la banca electrónica, pese a los esfuerzos realizados para adaptar algunas páginas web a las pautas de accesibilidad WAI-AA.

Las **personas migrantes, los refugiados, los peticionarios de asilo**, son también colectivos vulnerables afectados por la exclusión financiera. El sistema financiero es menos inclusivo con las personas inmigrantes o con quienes carecen de un estatus de residente. Los sistemas de regularización e integración pueden ser un obstáculo importante para garantizar el acceso a servicios bancarios básicos en países de acogida.

Este colectivo, no obstante, puede ver sustancialmente mejorada su situación con la aplicación efectiva de la Directiva 2014/92/UE, que establece que «Los Estados miembros deben poder crear mecanismos para asistir a los consumidores que no tengan domicilio fijo, solicitantes de asilo y consumidores a los que no se haya concedido un permiso de residencia pero cuya expulsión sea imposible por motivos jurídicos o de hecho, con el fin de que puedan acogerse plenamente a las ventajas de la presente Directiva». Precepto acogido literalmente por el art. 3 del Real Decreto Ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones.

### 3. La exclusión en datos

Aunque **no existen estadísticas o datos fiables que cuantifiquen el número de personas afectadas por situaciones de exclusión financiera**, sí es posible conocer datos que reflejan situaciones de posible exclusión y, sobre todo, existen multitud de datos, que muestran la importancia estadística de algunos de los colectivos considerados como vulnerables en relación a la exclusión financiera.

Si nos centramos únicamente en las **personas en situación de pobreza o exclusión social**, debemos asumir que este colectivo ha aumentado sustancialmente durante la crisis económica como lo refleja el Informe FOESSA de 2017, que analiza los cambios que la gran recesión de 2007-2013 ha originado en los hogares españoles. Dicho Informe señala lo siguiente:

*“Solo el 27% de los hogares de nuestro país están experimentando los efectos de la recuperación económica y que la evolución en las condiciones de vida no está siendo lo positiva que cabría esperar. Los hogares que menos están percibiendo los efectos del nuevo ciclo económico son, precisamente, aquellos que más sufrieron los efectos de la crisis.*

*Los aspectos que han empeorado en más de la mitad de los hogares son las capacidades de ahorrar (el 60% de los hogares viven sin tener nada ahorrado o con un nivel de ahorro tan pequeño que no le permitiría resistir sin tener ingresos más de uno o dos meses), de resistir una nueva crisis económica, de hacer frente a una reforma necesaria de su vivienda o de llegar a fin de mes.*

*En cuatro de cada diez hogares han empeorado también su capacidad para hacer frente a necesidades de salud no cubiertas por el sistema nacional de salud, para*

*pagar refuerzos educativos a los hijos, para afrontar el pago de recibos energéticos y para garantizar una estabilidad en el empleo de los miembros del hogar y unos ingresos estables.*

*A nivel económico, algunas alternativas como el agotamiento de ahorros, la venta de propiedades o la negociación de facilidades financieras han contribuido a la descapitalización familiar y el aumento de las deudas, cuestionando incluso su estabilidad económica futura. Por tanto, son alternativas útiles a corto plazo pero insostenibles desde una perspectiva de futuro.<sup>8</sup>*

Si ponemos el foco en las **personas mayores** no podemos olvidar que, según los datos del Instituto Nacional de Estadística de 2017, en España hay 8,6 millones de personas mayores de 65 años.

Si nos fijamos en las **personas con discapacidad**, una encuesta sobre discapacidades, autonomía personal y situaciones de dependencia<sup>9</sup>, cifraba en 3,8 millones (716.000 en Andalucía) el número de personas con discapacidades permanentes derivadas de discapacidades físicas, sensoriales, mentales, etc. Representan hasta un 8,2 % del total de la población española.

Si atendemos a los datos que reflejan situaciones propias de la exclusión financiera, encontramos que, de acuerdo con una evaluación de impacto de la Comisión Europea (2011), alrededor de 30 millones de personas mayores de 18 años de edad que viven en la Unión Europea no tienen acceso a una cuenta de pago básica. Otras estadísticas del Eurobarómetro (2010) muestran que alrededor de una cuarta parte de los europeos tienen dificultades para conseguir una tarjeta de crédito y alrededor de un tercio para obtener un préstamo personal, con grandes disparidades entre ciudades y regiones, especialmente entre los grupos socio-demográficos más vulnerables.

Una medida básica de la inclusión financiera es la tenencia de una cuenta corriente, un instrumento que permite gestionar ingresos y pagos. El 97 % de los individuos en España posee este instrumento, siendo la tenencia de cuentas ligeramente menor entre los individuos con educación primaria (96 %) o entre quienes viven en hogares cuya renta es inferior a 14.500 euros (94 %).

---

8 Informe FOESSA “Análisis y Perspectivas 2017. Desprotección social y Estrategias familiares”

9 Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia (INE 2008). [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176782&menu=resultados&idp=1254735573175](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176782&menu=resultados&idp=1254735573175)

El porcentaje de individuos que poseen (individual o conjuntamente) un vehículo de ahorro es del 43 % -un concepto que incluye cuentas de ahorro, planes de pensiones, fondos de inversión, acciones y activos de renta fija-. El porcentaje que tiene algún vehículo de ahorro aumenta con la edad hasta el grupo de 55-64 años (en el que el 52 % tiene algún producto), para caer al 41 % entre los mayores de 65 años.

El siguiente vehículo de ahorro más frecuente son los planes de pensiones, que posee uno de cada cinco individuos de entre 18 y 79 años. Dada su naturaleza de ahorro para la jubilación, el producto es más común entre quienes tienen edades de entre 45 y 64 años (una de cada tres personas en ese tramo de edad lo posee) que entre los jubilados o entre los menores de 35 años (grupos en los que lo tienen uno de cada nueve y uno de cada veinte, respectivamente). Dentro del grupo de edad de entre 45 y 64 años es más común tener un plan de pensiones que una cuenta de ahorro

La tenencia del resto de activos financieros es menos frecuente. El porcentaje de individuos que posee acciones o fondos de inversión no excede del 13 %, mientras que únicamente un 1 % de la población considerada posee un activo de renta fija. La tenencia de acciones o fondos de inversión se concentra entre los individuos en hogares con renta superior a 26.000 euros -aproximadamente, el tercio de la población con un nivel de renta más elevado-.<sup>10</sup>

Según un estudio denominado “Camino a la Inclusión” que fue realizado por Mastercard, en Europa las personas financieramente excluidas cuentan con una media de 40 años de edad. Son en su mayoría mujeres (55%) y el 51% está casado. El grupo más amplio dentro de este segmento de excluidos financieramente (40%) no ha recibido ningún tipo de pago, sueldo o ayuda social en los últimos tres meses, y el 81% ha vivido toda su vida en su país de origen, lo cual nos evidencia que éste no es un problema exclusivamente de la población emigrante.

Además, puede identificarse otro grupo, como personas financieramente subatendidas -aquellos que no tienen acceso a ninguna forma de pago electrónico- tienen también una edad media de 40 años y, de nuevo, el 55% son mujeres, aunque es menos habitual que estén casados (37%). El grupo más amplio dentro de los subatendidos financieramente (36%) ha percibido pagos por parte de los servicios sociales en los últimos tres meses, mientras que un tercio (33%) ha recibido un sueldo de algún tipo. El 83% de los incluidos en este grupo ha residido siempre en su país de nacimiento, Ambos grupos tienen en común que el motivo más habitual para no disponer de una cuenta bancaria es no tener suficiente dinero (encontrarse en situación de pobreza), así lo afirma el 25% de ellos.

<sup>10</sup> [https://www.bde.es/ff/webbde/SES/estadis/otras\\_estadis/2016/ECF2016.pdf](https://www.bde.es/ff/webbde/SES/estadis/otras_estadis/2016/ECF2016.pdf)

Otras razones son que “no quieren” o “no necesitan” una cuenta bancaria, que no les está permitido tenerla o que no les gustan o no confían en los bancos (autoexclusión). No siendo estos motivos muy distintos de los que podemos identificar en otras zonas del mundo. La gran mayoría de estas personas utilizan dinero en efectivo para pagar el alquiler (98%) y los servicios de suministro (95%), guardan su dinero en su casa y no son usuarios de nuevas tecnologías<sup>11</sup>.

Si ponemos nuestra atención en el problema de **exclusión financiera derivado del cierre de sucursales en pequeños municipios rurales** y en determinadas barriadas de las grandes poblaciones, los datos son claros: según un informe de 2016 del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, en España haya 4.114 municipios que no cuentan con ninguna entidad financiera, el 50,7 % del total de los pueblos de España. Un total de 1.256.590 personas carecen de acceso directo a este servicio básico, representan el 2,7 % de la población española.

A esto hay que sumar otro 15,8 % de municipios que sólo cuentan con una entidad financiera. Son 1.281 pueblos que agrupan a 1.4 millones de personas, el 3,1 % de la población española.

Las Cajas de Ahorro y los bancos que han absorbido a las antiguas Cajas son los que mas contribuyen a evitar la exclusión financiera rural ya que prestan servicio en el 67 % de estos municipios, mientras que las Cooperativas de Crédito lo hacen en otro 21 % de poblaciones

## 4. Causas de la exclusión financiera

No es fácil definir una causa única para las situaciones de exclusión financiera ya que **las realidades que incluye ese concepto son diversas** y el propio concepto es multidimensional. No obstante, es evidente que en todas ellas subyace un motivo relacionado directamente con el objetivo de las entidades financieras de obtener la máxima rentabilidad posible a su negocio.

Un objetivo de **maximización de ganancias** que les lleva a adoptar decisiones que en la práctica suponen la exclusión, la discriminación o la relegación de aquellos grupos de personas que no ofrecen una perspectiva favorable de rentabilidad potencial.

---

<sup>11</sup> Road to Inclusion. A look at the financially undeserved and excluded across the Europe, Mastercard, Rome.

En el caso de las personas excluidas por su lugar de residencia es evidente que el motivo principal es el ahorro de costes derivado de la supresión de sucursales y dependencias financieras que no tienen una tasa de rentabilidad alta por el escaso número de clientes potenciales o por el escaso nivel económico de éstos.

Esta **política de ahorro de costes** no viene determinada sólo por las decisiones de las propias entidades financieras, sino que se ve también propiciada por las presiones de los reguladores bancarios para disminuir costes y mejorar la rentabilidad de los activos financieros, que se ha hecho especialmente relevante durante la crisis económica que, no lo olvidemos, tuvo su origen en una crisis financiera, y se ha traducido en una sustancial concentración de las entidades existentes y una reducción significativa de los operadores financieros.

Otro elemento que ha tenido especial incidencia en la política de cierre de sucursales y concentración de entidades financieras es la necesidad de afrontar el reto que suponen para las entidades financieras tradicionales la aparición de las denominadas **Fintech**, que basan su negocio exclusivamente en el ámbito digital. A lo que hay que sumar en los últimos tiempos el surgimiento de un nuevo competidor, las denominadas **Bigtech**, que incluye a las grandes empresas tecnológicas multinacionales -Amazon, Google, Facebook, Apple...- que cada vez con mas frecuencia ofrecen productos financieros a los usuarios de sus plataformas y redes.

Esta nueva presión competitiva ha llevado a la mayoría de las entidades financieras tradicionales a optar por **procesos de digitalización** progresiva de sus negocios financieros, no solo con el objetivo de reducir gastos, sino también con el fin de captar o retener a una clientela cada vez mas proclive al uso de las herramientas tecnológicas para sus operaciones financieras.

Como señalábamos anteriormente, la digitalización de la economía financiera no sólo es imparable, sino que constituye también una oportunidad para la inclusión de las personas que residen en zonas donde los servicios financieros no existen o son escasos.

No obstante, la **brecha digital** que afecta especialmente a las personas mayores impide que aquellos que residen en pequeños núcleos de población puedan servirse de las herramientas tecnológicas para romper su situación de exclusión tras el cierre de las sucursales bancarias existentes en los mismos.

Cada vez es mas frecuente encontrar en los pequeños núcleos rurales a personas mayores que se ven obligadas a desplazarse periódicamente a poblaciones mas grandes para encontrar una sucursal bancaria donde realizar sus operaciones



financieras básicas, como sacar o ingresar dinero, pagar recibos o tributos, o hacer transferencias. De hecho en algunos pueblos se ha generado un nuevo nicho de empleo que ocupan las personas que se encargan de transportar a sus vecinos hasta la sucursal bancaria más próxima. El problema es que no todas las personas pueden permitirse el gasto que esos desplazamientos comportan o presentan problemas de movilidad que dificultan los mismos.

Aunque la utilización de las tarjetas de crédito puede disminuir en algo la necesidad de disponer de dinero efectivo para realizar compras o adquirir bienes, no podemos olvidar que determinados comerciantes muy habituales e imprescindibles en la vida de los pequeños pueblos, como los dedicados a la venta ambulante de alimentos, no aceptan en su mayoría otro medio de pago que el abono en efectivo.

Otro problema añadido en los pequeños municipios rurales que impide el recurso a las nuevas tecnologías como solución para las situaciones de exclusión financiera derivadas del cierre de sucursales es la **falta de cobertura** en muchos de ellos de las redes digitales -las denominadas **zonas blancas**-. Este problema no afecta sólo a las personas mayores sino que se extiende a la totalidad de la población residente en estas zonas.

En el caso de las **personas en situación de exclusión por su pobreza o sus escasos recursos**, es evidente que su condición económica es la causa indirecta de la exclusión, pero la causa mas directa es la inexistencia de productos financieros adecuados a sus necesidades o, sencillamente, la negativa de las entidades financieras a aceptarlos como clientes por su escasa rentabilidad.

A este respecto, el colectivo de personas con escasos recursos son los principales afectados por la denominada "**trampa de la pobreza de la comisión bancaria**", término con el que se hace referencia a las consecuencias de discriminación que se derivan del establecimiento por las entidades financieras de comisiones fijas para todas las operaciones sin diferenciar en base a las capacidades económicas de los clientes, lo que provoca que cuanto mas pobre sea una persona mas paga por las comisiones bancarias en términos relativos.

Esta "trampa" es especialmente notoria en relación a las comisiones por descubierto, ya que son las personas con escasos ingresos las que con mas frecuencia se ven gravadas por las mismas, muchas veces por la falta de flexibilidad de las entidades bancarias a la hora de acomodar la imputación de cargos a aquellos momentos en que existen fondos en las cuentas, pese a que en la mayoría de los casos son concededoras de que estas cuentas se nutren básicamente con unos ingresos fijos y periódicos -pensiones, subsidios, prestaciones sociales,...-.

En el caso de los colectivos de **personas que se autoexcluyen** de los servicios financieros es difícil encontrar una única causa para esta decisión porque influyen factores muy diversos, como el miedo a perder el control del dinero o la desconfianza en los bancos -dinero en el colchón-; la negativa al uso de los servicios financieros por razones religiosas, culturales o ideológicas; el temor a ser objeto de posibles embargos por deudas; etc.

**Otras causas** que pueden citarse para explicar situaciones de exclusión son el elevado coste de los servicios financieros, la inadecuación de los productos ofrecidos a las necesidades de algunas personas o el ofrecimiento inapropiado de los servicios.

En el caso de las **personas con algún tipo de discapacidad o diversidad funcional**, la causa de la exclusión es evidente y surge de la carencia de servicios y productos financieros adaptados a sus necesidades y a sus capacidades, tanto en el ámbito de la accesibilidad física, como en el de la accesibilidad digital.

## 5. Propuestas y soluciones

**La exclusión financiera es una realidad innegable** en nuestro País, como resulta igualmente innegable que la misma ha aumentado considerablemente durante el periodo de grave crisis económica que hemos atravesado.

Como señalaba el profesor Manuel Illueca de la Universidad Jaime I de Castellón en su artículo “Alerta por riesgo de exclusión financiera en España”:

*“Para muchas familias, fuertemente endeudadas y con sueldos a la baja, es prácticamente imposible adquirir productos bancarios de ahorro a largo plazo, comprometiendo su bienestar futuro ante la inevitable disminución del poder adquisitivo de las pensiones. Muchas de ellas dejarán de contratar seguros para cubrir riesgos vitales, no solo por la pérdida de renta derivada de la crisis, sino también por el encarecimiento de las primas que acompaña al empeoramiento de sus condiciones de vida. Y, por supuesto, encontrarán cada día más dificultades para acceder al crédito, recurriendo cada vez más a familiares y amigos, y en el peor de los casos, a prestamistas privados que operen al límite de la legalidad.”*

Encontrar **propuestas y soluciones** para este grave problema es una responsabilidad de todos, no sólo de las entidades financieras, sino también de los poderes públicos y de la propia sociedad civil.

Según el Banco Mundial “La inclusión financiera se está convirtiendo en una prioridad para las autoridades, los organismos reguladores y las instituciones de desarrollo en todo el mundo”

A este respecto es importante recordar que se considera que la inclusión financiera es un elemento que propicia el cumplimiento de 7 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible fijados por Naciones Unidas. Por ello, el Grupo de los Veinte (G-20) reiteró su compromiso con la inclusión financiera, al renovar el Plan de Acción para la Inclusión Financiera para 2015 y en adelante y al aprobar los Principios de Alto Nivel del G-20 para la Inclusión Financiera Digital.

El Grupo Banco Mundial estima que **la inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida**, y ha establecido un ambicioso objetivo de lograr el acceso universal a servicios financieros a más tardar en 2020.

Desde 2010, más de 55 países han firmado compromisos relacionados con la inclusión financiera y más de 30 países han implementado o se encuentran elaborando una estrategia nacional sobre el tema. Estudios del Banco Mundial señalan que el ritmo y el impacto de las reformas aumentan cuando un país adopta una estrategia nacional de inclusión financiera.

Los países que han logrado mayores avances en términos de inclusión financiera son aquellos que han creado un entorno normativo y regulatorio propicio y han fomentado la competencia, permitiendo a las instituciones bancarias y no bancarias innovar y ampliar el acceso a los servicios financieros. Sin embargo, la creación de este entorno innovador y competitivo debe estar acompañada de regulaciones y medidas de protección del consumidor apropiadas para asegurar la prestación responsable de los servicios financieros.

Si partimos de la consideración de los servicios financieros como un **servicio esencial** para la comunidad, es evidente que son necesarias medidas efectivas para conseguir que todas las personas tengan garantizado el acceso a estos servicios. Si además asumimos que los servicios financieros son un **servicio económico de interés general** -tal y como los define la Unión Europea- entonces debemos aceptar que se trata de un sector económico que debe estar sometido a unas reglas y unos controles que aseguren que toda la población tiene acceso a los mismos en condiciones de igualdad y equidad.

La determinación de cuales deban ser las medidas, las reglas y los controles que aseguren la inclusión financiera es un reto complejo y difícil, que exigirá de voluntad, imaginación y compromiso por parte de todos los sectores y personas afectados.

Esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz tiene claro su compromiso con el reto de la inclusión financiera, por ello, nos atrevemos a proponer las siguientes propuestas y soluciones:

## A. Exclusión financiera en zonas rurales

La Institución ha mostrado su preocupación por el fenómeno de exclusión financiera que sufre la población que reside en municipios rurales y dispersos, como consecuencia del progresivo cierre de oficinas bancarias, que afecta sobre todo a las personas más mayores o personas con dificultad en el acceso y manejo de las herramientas digitales.

Por este motivo tramitamos de oficio la **queja 17/2237** alertando sobre la situación y su muy previsible extensión, así como proponiendo soluciones que pudieran ayudar a resolver la situación expuesta en esos municipios.

En dicha queja formulamos una **Resolución** dirigida a las ocho Diputaciones Provinciales pidiéndoles que impulsaran iniciativas que permitieran superar la exclusión financiera que sufre la población que reside en municipios rurales de su respectivo territorio.

Asimismo nos dirigimos a las principales entidades financieras radicadas en Andalucía (BBVA, Caixabank, BMN, Caja Rural de Granada, Caja Rural de Jaén, Caja Rural del Sur, Cajasur, Unicaja, Banco Popular y Banco Santander) solicitándoles que promovieran posibles soluciones.

De entre las propuestas planteadas por esta Institución con motivo de la queja antes citada podemos reseñar las siguientes:

- Establecimiento de dispositivos de atención presencial móvil por parte de las entidades financieras.
- Firma de convenios o acuerdos de las entidades financieras con Ayuntamientos o con empresas locales para que permitan el uso de instalaciones o locales de su titularidad con objeto ofrecer en los mismos servicios financieros a la población de forma estable o esporádica, ahorrando así en los costes fijos de instalación.

- Programas de alfabetización digital orientados específicamente al uso de las herramientas tecnológicas en el ámbito financiero.
- Programas de formación de ámbito local dirigidos a personas que puedan asumir labores de monitorización y ayuda para quienes necesiten realizar gestiones financieras telemáticas.

En general la respuesta obtenida de Administraciones y entidades financieras coincide con la preocupación de esta Institución, señalando algunas posibles alternativas y ofreciendo su colaboración para el estudio conjunto de soluciones que puedan dar satisfacción a las necesidades de la población rural sin recursos tecnológicos

De las respuestas recibidas, tanto de las Diputaciones Provinciales, como de las entidades financieras, se deduce que algunas de estas propuestas ya están siendo implementadas, a la vez que hemos podido conocer la existencia de otras propuestas e iniciativas que igualmente ofrecen respuesta al problema de la exclusión financiera rural.

Así, algunas Diputaciones han puesto de manifiesto la utilización de la red de centros Guadalinfo para la realización de actividades de formación en capacitación digital para las personas que lo precisan en municipios pequeños y la firma de convenios con algunos Ayuntamientos para tareas de formación en el uso de los recursos digitales en el ámbito financiero.

Por su parte, las entidades financieras nos han trasladado diversas propuestas e iniciativas adoptadas en relación a este problema, pudiendo destacar las siguientes:

- Apuesta de las Cajas (cooperativas de crédito) o entidades procedentes de las mismas por mantener su presencia en el territorio.
- Medidas para mejorar el modelo de gobierno y el diseño cooperativo para hacer posible obtener mayores volúmenes de capital sin cuestionar el modelo de banca de proximidad y de alto contenido social.
- Establecimiento de redes de transporte para la clientela minorista.
- Oficinas móviles.
- Creación de redes de agentes financieros para que se hagan cargo del negocio en zonas donde sea excesivamente costoso mantener la dimensión de red.

- Nueva tipología de oficina con menor número de empleados.
- Acuerdos para permitir uso de espacios de forma coordinada entre entidades.

A todo esto podemos sumar la propuesta del Presidente de la Asociación Española de Banca (AEB), José María Roldán, que considera que sería buena idea ir hacia esquemas cooperativos de provisión de servicios básicos, como al parecer ocurre ya en algunas zonas de Canadá o EE.UU.

## B. Otros supuestos de exclusión financiera

### Personas en situación de pobreza o exclusión.

La principal solución para este colectivo ha venido de la mano de la Unión Europea como consecuencia de la aprobación de la Directiva 2014/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas. Directiva que ha sido traspuesta al ordenamiento español mediante el Real Decreto Ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones.

Esta norma establece las **cuentas de pago básicas** que se configuran como un producto financiero estandarizado, que están obligadas a ofrecer todas las entidades de crédito sin más excepciones que una serie de supuestos limitados que permiten su denegación.

El art. 8 del Real Decreto Ley detalla los **servicios** asociados a las cuentas de pago básicas:

*«1. Las cuentas de pago básicas permitirán al cliente, al menos, ejecutar una cantidad ilimitada de operaciones de los siguientes servicios:*

*a) Apertura, utilización y cierre de cuenta.*

*b) Depósito de fondos.*

*c) Retirada de dinero en efectivo en las oficinas de la entidad o en los cajeros automáticos en la Unión Europea.*

d) *Las siguientes operaciones de pago en la Unión Europea:*

1.º *Adeudos domiciliados.*

2.º *Operaciones de pago mediante una tarjeta de débito o prepago, incluidos pagos en línea.*

3.º *Transferencias, inclusive órdenes permanentes en las oficinas de la entidad y mediante los servicios en línea de la entidad de crédito cuando esta disponga de ellos.*

2. *Las entidades proporcionarán estos servicios en la medida en que ya los ofrezcan a los clientes que dispongan de cuentas distintas de las cuentas de pago básicas.*

3. *En todo caso, el cliente podrá gestionar y realizar operaciones de pago en relación con la cuenta de pago básica en las sucursales de la entidad de crédito donde esté abierta la cuenta. También podrá hacerlo a través de los servicios bancarios en línea de la entidad de crédito, cuando ésta disponga de ellos.»*

Especialmente relevante para el colectivo de personas con escasos recursos es lo dispuesto en el art. 9 respecto de las **comisiones** por uso de cuentas de pago básicas:

«1. *Las comisiones percibidas por los servicios prestados por las entidades de crédito en relación con las cuentas de pago básicas serán las que se pacten libremente entre dichas entidades y los clientes.*

2. *No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Ministro de Economía, Industria y Competitividad establecerá las comisiones máximas que las entidades pueden cobrar por los servicios señalados en el apartado anterior, incluida la derivada del incumplimiento por parte del cliente de los compromisos contraídos en el contrato de cuenta de pago básica, o, en su caso, la prestación de dichos servicios sin cargo alguno.*

3. *Las comisiones máximas que se establezcan, deberán ser razonables y estarán basadas en los siguientes criterios:*

a) *Nivel de renta nacional en relación con otros Estados miembros.*

b) *Las comisiones medias aplicadas por las entidades de crédito por tales servicios en cuentas distintas de las cuentas de pago básicas.*

*c) Las comisiones o gastos máximos que, conforme a este artículo, se establezcan, en su caso, por los servicios previstos en las letras a), b), c) y d) (2.º) del artículo 8.1, no tendrán en cuenta el número de operaciones ejecutadas sobre la cuenta de pago básica. En el resto de los servicios de dicho apartado, se establecerá un número mínimo de operaciones que cubran el uso medio personal de cada servicio sin comisión o con una comisión razonable. Por encima de este número mínimo, las comisiones o gastos máximos que se establezcan, no serán superiores a las comisiones medias aplicadas por cada entidad.*

*4. Reglamentariamente se podrán establecer distintos regímenes de condiciones más ventajosas en materia de comisiones en función de la especial situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera de los potenciales clientes.»*

Ciertamente el establecimiento de estas cuentas de pago básicas ofrece una respuesta a las necesidades de aquellas personas que, por su carencia de recursos económicos, son incapaces de afrontar los costes derivados de la apertura y uso de una cuenta corriente. No obstante, aun quedan incógnitas importantes por resolver, como es el importe definitivo de las comisiones máximas que podrán cobrar las entidades de crédito por los servicios prestados, especialmente en el caso de personas vulnerables, ya que aun no se ha producido el necesario desarrollo reglamentario del Real Decreto Ley.

También es importante comprobar en qué medida estas cuentas de pago básica son ofrecidas a las personas que más las necesitan y si las entidades de crédito asumirán una labor de información y divulgación real de la existencia de estas cuentas entre estos colectivos.

A este respecto, consideramos que las asociaciones de personas consumidoras y, muy particularmente, las entidades integradas en el Tercer Sector de Acción Social, pueden desempeñar un papel fundamental en el conocimiento y la utilización de estas cuentas de pago básicas por parte de las personas económicamente más vulnerables.

#### **Personas en situación de precariedad económica.**

Si incluimos en este colectivo a las personas que carecen de fuentes de ingreso fijas, como es el caso de los afectados por la creciente precariedad laboral, los inmersos en la economía sumergida, los que trabajan por cuenta propia o ajena como falsos



autónomos, etc, comprobamos que los mismos no suelen tener problemas para disponer de una cuenta corriente con la que realizar sus operaciones financieras más básicas, Su problema estriba en las dificultades que encuentran para acceder a otros productos financieros como créditos, préstamos y seguros, que resultan esenciales para su desenvolvimiento persona y laboral.

Para estas personas la cuenta de pago básica no es una solución a sus problemas de exclusión financiera, sino que precisan del ofrecimiento de productos y servicios financieros adaptados a sus necesidades y a su realidad económica, como puede ser el caso de los **microcréditos** que algunas entidades financieras están comenzando a incluir en su cartera de productos.

La oferta de productos financieros específicamente pensados para personas vulnerables, como puedan ser préstamos hipotecarios y préstamos al consumo en condiciones especiales, debería ser contemplado como una opción por parte de las entidades financieras tradicionales e incluirse dentro del ámbito de la **Responsabilidad Social Corporativa**.

Otra alternativa sería potenciar desde los poderes públicos los modelos de **Banca Social y Banca Ética**, que ofrecen productos y servicios destinados específicamente a los colectivos socialmente mas vulnerables, mediante el otorgamiento de ayudas y ventajas fiscales.

También es necesario buscar soluciones al problema de la “**trampa de la pobreza de la comisión bancaria**”, que afecta especialmente a este colectivo de personas en situación de precariedad, para lo cual las entidades financieras deberían establecer rangos diferenciados de comisiones en atención a la situación económica de sus clientes.

Del mismo modo debería evitarse el problema derivado de las comisiones de descubierto por la imputación de cargos en momentos de falta de fondos, acomodando con mayor flexibilidad la imputación de los cargos a los periodos y fechas en que se producen los ingresos en las cuentas de estas personas.

### **Personas mayores.**

El principal problema que afrontan las personas mayores en relación con los servicios financieros es su dificultad para adaptarse a los requerimientos del uso de las tecnologías de la información y la comunicación que demanda la nueva economía digital.



En este sentido, parece evidente que la solución mas adecuada es la formación de estas personas en el uso de estas nuevas tecnologías, eliminando o reduciendo la denominada “**brecha digital**”.

No obstante, aunque esta es una solución que debe implementarse necesariamente en un mundo progresivamente cada vez mas digitalizado, no debemos olvidar que existen personas que, por su avanzada edad, sus carencias educativas o culturales, o, sencillamente, su falta de voluntad o motivación, rechazan el uso de las herramientas tecnológicas y demandan su derecho a seguir operando financieramente de forma presencial y analógica.

Consideramos que estas personas no deben ser objeto de exclusión financiera y ello supone **eliminar o limitar las prácticas inadecuadas** realizadas por muchas entidades financieras para desincentivar el acceso presencial a los servicios financieros.

La derivación al uso de los cajeros automáticos para operaciones bancarias básicas no debe ser nunca una imposición, sino una posibilidad que, en el caso de las personas mayores, debe ir acompañada del ofrecimiento de ayuda por parte de los empleados de la sucursal bancaria. La decisión de utilizar los servicios de caja en vez de los cajeros automáticos no debe, en ningún caso, provocar desventajas o inconvenientes para los solicitantes, como mayores esperas, relegación frente a otros clientes, limitaciones de horario o trato desconsiderado. La fijación de un límite mínimo para la retirada de efectivo en caja es una práctica especialmente inadecuada que incide de forma muy directa sobre las personas mas mayores y provoca problemas de seguridad para los mismos, por lo que debería prohibirse.

Del mismo modo que se ha regulado la cuenta de pago básica para las personas económicamente mas vulnerables, quizás debería estudiarse la fijación de unos derechos básicos a acceder a los servicios financieros de forma presencial y sin utilizar herramientas tecnológicas.

### **Las personas con discapacidad.**

El problema de accesibilidad a los servicios financieros que presentan las personas con discapacidad o diversidad funcional está originado directamente por la falta de adaptación de los establecimientos, servicios y productos financieros a los requerimientos de **accesibilidad universal y diseño para todos** que preconiza la legislación vigente, tanto nacional como internacional, con especial referencia a lo dispuesto en la Convención de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.

En el ámbito nacional ya existe una normativa<sup>12</sup> que exige el cumplimiento de las normas de accesibilidad universal en materia de servicios, el problema es que esta norma está precisada de un desarrollo reglamentario que regule las condiciones básicas de accesibilidad y aclare conceptos indeterminados como “ajustes razonables”.

En el ámbito europeo es importante señalar que hay actualmente una propuesta de Directiva sobre requisitos de accesibilidad de productos y servicios.

En esta materia la solución al problema de exclusión financiera que padece este colectivo es evidente: adoptar medidas para que se garantice el principio de accesibilidad universal en el ámbito financiero.

A este respecto, existe un documento elaborado por la Fundación ONCE y titulado “Finanzas accesibles para todas las personas”<sup>13</sup> que incluye propuestas y soluciones para adaptar las instalaciones, los servicios y los productos financieros a las necesidades funcionales de todas las personas, partiendo del principio de diseño para todos.

Consideramos que la accesibilidad debe incluirse como obligación en los servicios financieros, estableciendo plazos límites para su implantación y controles para verificar su aplicación y sancionar los posibles incumplimientos.

### **Las personas migrantes, los refugiados y los demandantes de asilo.**

Como hemos señalado anteriormente este colectivo puede ver sustancialmente mejorada su situación con la aplicación efectiva de la Directiva 2014/92/UE y del Real Decreto Ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, que establece en su artículo 3 lo siguiente:

*«Las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago estarán obligadas a ofrecer cuentas de pago básicas a aquellos potenciales clientes que:*

*a) Residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo.*

---

12 Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12632-consolidado.pdf>

13 Comunicación de la Comisión de 18 de diciembre de 2007 “La educación financiera” <https://www.fundaciononce.es/es/publicación/finanzas-accesibles-para-todas-las-personas>

b) sean solicitantes de asilo.

c) no tengan un permiso de residencia pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho.»

No obstante es necesario esperar para comprobar la aplicación efectiva de este mandato y habrá que estar vigilantes para que la aplicación de los requisitos derivados de la normativa de prevención del blanqueo de capitales no pueda ser utilizada como excusa para la restricción de derechos a este colectivo.

También sería conveniente el ofrecimiento por parte de las entidades financieras de productos y servicios específicamente adaptados a las necesidades de este colectivo.

### C. La educación financiera como solución para todo tipo de exclusión.

La educación financiera se nos presenta como un **instrumento indispensable para la inclusión financiera** al posibilitar la formación de las personas en el uso responsable de los servicios financieros y propiciar el máximo aprovechamiento de sus capacidades financieras.

De acuerdo con la OCDE podemos definir educación financiera como aquel proceso por el cual los consumidores mejoran la comprensión de los productos financieros y adquieren un mayor conocimiento de los riesgos financieros y de las oportunidades del mercado, adoptando las decisiones económicas con una información adecuada, y favoreciendo un consumo inteligente de productos financieros, basado en decisiones informadas y bien fundamentadas<sup>14</sup>.

El objetivo a conseguir no debe ser solo la adquisición por las personas de conocimientos básicos sobre los servicios financieros, sino que debe buscar también formarlos en las habilidades necesarias para adoptar las decisiones mas adecuadas a su realidad económica y a sus necesidades financieras.

Como señaló el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en un documento de 2011 “No cabe duda de que una mayor cultura financiera permite afrontar los problemas de exclusión, puesto que una mayor formación genera un mejor conocimiento e integración en

14 “Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness”, <http://www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf>

la vida económica y financiera, reduciendo de esta forma la probabilidad y el riesgo quedar financieramente excluidos<sup>15</sup>.

El reconocimiento del papel fundamental que debe jugar la educación financiera en la lucha contra las formas de exclusión financiera no es algo novedoso, sino que viene ocupando desde hace ya bastantes años las agendas de los organismos internacionales (Comisión Europea, Ecofin, OCDE, OICV) y nacionales (Banco de España, CNMV, Ministerio de Economía) y ha dado lugar a numerosas iniciativas, no solo desde el ámbito de los poderes públicos, sino también, y de forma muy significativa, desde las propias entidades financieras.

La Comisión Europea, ya en diciembre de 2007, elaboró un documento<sup>16</sup> instando “a los Estados miembros a que redoblen notablemente sus esfuerzos para sensibilizar a los hogares acerca de la necesidad que tienen de obtener una educación financiera apropiada, si procede en combinación con las responsabilidades e iniciativas del sector financiero, con objeto de potenciar la preparación de los hogares al tiempo que se mantiene la protección de los inversores”.

En España contamos con una **estrategia nacional de educación financiera** desde el año 2008 con la publicación del Primer Plan de Educación Financiera<sup>17</sup>, que extendió su aplicación hasta 2013, cuando fue sustituido por el Segundo Plan de Educación Financiera vigente para el periodo 2013-2017<sup>18</sup>.

Este Segundo Plan cuenta con cinco líneas prioritarias: educación financiera en el sistema educativo; para la jubilación y en el ámbito del seguro; la mejora de la infraestructura de la educación financiera a nivel nacional e impulso de convenios de colaboración; y el establecimiento de metodologías de evaluación e investigación.

La participación de las entidades financieras en la ejecución de los planes de educación financiera se nos antoja esencial para el éxito de los mismos y creemos que contribuye también a satisfacer los intereses de las propias entidades, ya que

---

15 Comité Económico y Social Europeo (2011): Dictamen de iniciativa del CESE «Educación financiera y Consumo Responsable de Productos Financieros», <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-894-es.pdf>.

16 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI22031>

17 <https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/PlanEducacion/PlanEducacion.pdf>

18 [https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/PlanEducacion/PlanEducacion13\\_17.pdf](https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/PlanEducacion/PlanEducacion13_17.pdf)

la consecución de personas informadas en materia financiera evita la aparición de problemas como el sobreendeudamiento y la insolvencia que han tenido una incidencia fundamental durante la crisis económica en el agravamiento de problemas de hondo calado social como los desahucios y han propiciado prácticas inadecuadas, como las participaciones preferentes o las cláusulas suelo, que han influido en gran medida en el clima actual de desafección social hacia las entidades financieras.

Las iniciativas de las entidades financieras en materia de educación financiera son muy numerosas y no corresponde detallarlas en este documento, pero si entendemos necesario dejar constancia de nuestra convicción acerca de la importancia y la trascendencia que estas iniciativas tiene para conseguir la inclusión financiera y acabar o cuando menos paliar los problemas de exclusión que venimos denunciando.

En este sentido, nos parece importante que desde los poderes públicos se asuma la necesidad de colaborar en el fomento de la educación financiera, no sólo desde las mas altas instancias del Estado, mediante la inclusión en los currículos educativos en educación secundaria, sino también desde los ámbitos autonómico y local, propiciando actividades formativas dirigidas a personas y colectivos especialmente afectados por situaciones de exclusión financiera.

## **6. Cuestiones a debate**

El presente Seminario se ha concebido con la intención de que sea un espacio de debate libre y abierto, donde todos los participantes tengan ocasión de expresar sus pareceres sobre el problema que nos ocupa y donde cualquier propuesta o idea sea bienvenida.

No obstante, dado que el tiempo es limitado, hemos considerado oportuno plantear un guión de cuestiones, con objeto de ordenar el debate y tratar de que todos los aspectos relevantes del problema que analizamos tengan su espacio y su momento. En todo caso, es un guión abierto y sujeto a cambios tanto en las cuestiones propuestas como en el orden de su tratamiento.

El guión contiene unas cuestiones preliminares destinadas a introducir el tema de fondo y a permitir una primera toma de posición de los participantes. A continuación se plantean dos grandes bloques de temas, el primero dedicado la exclusión financiera en el ámbito rural y el segundo a tratar otros supuestos de exclusión financiera. Dejaremos para el final unas cuestiones de carácter conclusivo.



## A. Cuestiones preliminares.

1. La existencia en nuestro País de un problema de exclusión financiera parece innegable ¿cómo valorarían la trascendencia de este problema? ¿es equiparable a la situación existente en otros países de nuestro entorno? ¿en qué medida creen que ha agravado el problema la reciente crisis económica?
2. ¿Consideran que la exclusión financiera debe ser tratado como un problema específico, con rasgos propios y diferenciados, o debe ser abordado en el marco general de la creciente exclusión social?
3. ¿Creen que la exclusión financiera es un problema cuya resolución debe recaer exclusivamente en el ámbito de competencias de los poderes públicos o entienden que es un problema generado por las entidades financieras y debe ser resuelto por las mismas?

## B. Exclusión financiera en entornos rurales y zonas desfavorecidas.

1. Los datos incorporados al documento de trabajo ponen de manifiesto que en los últimos años se ha producido un proceso de reducción de sucursales y dependencias financieras que ha afectado a muchos pueblos y a barriadas desfavorecidas ¿consideran que este proceso ha concluido ya o es previsible que continúe e incluso se acentúe en los próximos años?
2. ¿Creen que debería establecerse normativamente el derecho de todas las personas a tener un servicio financiero de proximidad y el correlativo deber de las entidades financieras de contribuir a la cobertura de estos servicios en todo el territorio? ¿deberían asumir este deber sólo las entidades tradicionales o deberían buscarse fórmulas para la corresponsabilidad de las operadoras financieras digitales?
3. La progresiva digitalización de los servicios financieros es, a la vez, una de las causas de la exclusión financiera en el ámbito rural y una de las grandes oportunidades para la inclusión financiera de las personas que residen en estas zonas ¿qué medidas deberían adoptarse desde las Administraciones locales para favorecer el acceso digital a los servicios financieros en los pequeños municipios? ¿como podrían contribuir las entidades financieras a este fin?

En el documento de trabajo se incluyen diversas propuestas que podrían ayudar a solventar la exclusión financiera rural. ¿como valoran las siguientes propuestas?:

- Oficinas móviles.
- Convenios o acuerdos con Ayuntamientos o con empresas locales para la utilización de locales de su titularidad para la prestación de servicios financieros ocasionales o fijos.
- Establecimiento de redes de transporte para llevar a la clientela minorista hasta la sucursal más próxima.
- Creación de redes de agentes financieros para hacerse cargo del negocio en zonas donde sea excesivamente costoso mantener sucursales.
- Acuerdos para permitir el uso de espacios de forma coordinada entre entidades.

¿Cómo valoran la propuesta del Presidente de la AEB de ir hacia esquemas cooperativos de provisión de servicios básicos?

### **C. Otros supuestos de exclusión financiera.**

#### *C1. Personas en situación de pobreza, exclusión o precariedad económica.*

1. ¿Creen que la cuenta de pago básica es la solución para los problemas de exclusión financiera de las personas en situación de pobreza o exclusión?
2. ¿Cómo podría evitarse la “trampa de la pobreza de la comisión bancaria”?
3. ¿Cómo solucionar el problema de las situaciones de descubierto por el desacople entre la imputación de cargos y los ingresos de fondos en las personas que dependen de pensiones o prestaciones sociales?
4. ¿Deberían ofrecerse productos específicos como créditos hipotecarios o préstamos al consumo para personas en situación de precariedad económica por falta de solvencia?



5. ¿Cómo valoran la posibilidad de ofertar microcréditos para personas en situación de precariedad o con problemas de solvencia?
6. ¿Deben fomentarse los modelos de Banca Social y Banca Ética desde los poderes públicos mediante la concesión de ayudas, beneficios fiscales o ventajas competitivas?

#### *C2. Personas mayores.*

1. ¿Debería reconocerse el derecho de las personas que no quieran hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación para sus operaciones financieras a utilizar estos servicios de forma presencial y analógica?
2. ¿Deberían prohibirse las prácticas bancarias destinadas a desincentivar el acceso presencial a los servicios financieros, tales como el establecimiento de un importe mínimo para retiradas de efectivo; limitaciones en los horarios para pago de recibos; reducción del número de ventanillas para operaciones en caja; derivación al uso de los cajeros automáticos para la realización de gestiones ordinarias de ingreso o retirada de fondos; remodelación de espacios en las sucursales para relegar y dificultar el uso del servicio de caja; etc.?

#### *C3. Personas con discapacidad o diversidad funcional.*

1. ¿Debería establecerse la obligatoriedad del cumplimiento de los principios de accesibilidad universal y diseño para todos en los servicios financieros?
2. ¿Cómo podrían aplicarse estos principios en el caso de las operadoras financieras digitales?

#### *C4. Personas migrantes, refugiados y demandantes de asilo.*

1. ¿Es suficiente lo dispuesto en la normativa reguladora de las cuentas de pago básicas para solucionar los problemas de exclusión financiera de estas personas.
2. ¿Deberían ofrecerse productos financieros específicos para estas personas que atendiesen a sus necesidades e intereses?

#### D. Cuestiones finales.

1. ¿Cómo valoran la educación financiera como instrumento para la inclusión financiera? ¿qué deben hacer en esta materia las Administraciones públicas ¿y las entidades financieras?
2. En el documento de trabajo se dice que los servicios financieros son un servicio esencial para la comunidad que deben ser objeto de un especial régimen de control y regulación desde los poderes públicos siguiendo los criterios de la Unión Europea para los servicios económicos de interés general ¿están de acuerdo con esta afirmación? ¿hasta donde debe llegar ese régimen de control e intervención?.

Sevilla a 17 de junio de 2018



ORGANIZA

dPA  
defensor del  
pueblo Andalu

COLABORAN

Fundación | Cajasol

 FEDERACIÓN  
ANDALUZA  
DE MUNICIPIOS  
Y PROVINCIAS