



## DOSSIER

# "DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS BANCARIOS Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL"

Diciembre, 2017

**Autora:** Beatriz Fernández Olit, UNED

**Coordinadoras:** Marta de la Cuesta González, UNED  
Eva Pardo Herrasti, UNED

*\* La Fundación Fomento Hispania no se hace responsable de las ideas y opiniones aquí vertidas, que no reflejan su posición oficial.*



Dossier I - 2017

DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS BANCARIOS Y  
PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL

Índice

ARTÍCULO 1. ¿Qué deberíamos entender en España como exclusión financiera? .....	5
1.1. Definición de exclusión financiera y conceptos relacionados. ....	5
1.2. Exclusión financiera y exclusión social .....	5
1.3. Causas de la exclusión financiera.....	7
1.4. Tipologías y consecuencias de la exclusión financiera.....	9
ARTÍCULO 2. La regulación que nos protege de la exclusión financiera. ....	13
2.1. La reciente regulación que quiere garantizar el acceso universal a cuenta bancaria.....	13
2.2. Otras políticas públicas aplicables y con recorrido. ....	15
ARTÍCULO 3. La desigualdad en España alcanza al uso de los servicios bancarios. ....	17
3.1. Vulnerabilidad social y exclusión financiera en el marco de la crisis. ....	18
3.2. Las dificultades bancarias de las personas en riesgo de exclusión social. ....	19
3.3 Concluyendo... ..	27
ARTÍCULO 4.	
¿Protección o innovación? Soluciones para la integración financiera de la población vulnerable. ....	29



## ARTÍCULO 1.

### ¿Qué deberíamos entender en España como exclusión financiera?

El acceso a los servicios financieros por parte de los ciudadanos es un fenómeno relativamente poco estudiado en Europa y especialmente en España. Es en los países anglosajones, principalmente en EE.UU. y el Reino Unido, donde encontramos un mayor desarrollo de estudios e investigación sobre este tema, ligado también a una mayor atención por parte de las instituciones públicas. No obstante, en el entorno europeo parece haberse activado el interés hacia la exclusión financiera, y podemos decir que actualmente existe una preocupación institucional por fomentar el acceso a los servicios financieros básicos. La Comisión Europea considera la inclusión financiera, ligada a la educación financiera y a los servicios de reclamación, como una de las áreas en las que los mercados financieros europeos han de trabajar para mejorar su competitividad y eficiencia. En concreto, desde el estallido de la crisis y a medida que aumentaba la desigualdad social, se ha ido avanzando en el desarrollo de legislación que regulara el derecho de acceso de todos los europeos a los servicios financieros básicos. También se ha explicitado la preocupación por garantizar la utilización de una cuenta bancaria básica por parte de cualquier ciudadano, que le permita acceder a otros servicios y mitigar de esta manera uno de los reconocidos factores de riesgo de exclusión social en las sociedades europeas. Veamos, por tanto, qué se entiende – o deberíamos entender- por exclusión financiera en España.

#### 1.1. Definición de exclusión financiera y conceptos relacionados.

El término exclusión financiera podría ser interpretado de muy diferentes maneras, atendiendo a la profundidad en la que queramos analizar el acceso a los servicios financieros, y el tipo de servicios financieros a tener en cuenta (de ahorro, crédito, etc.). No obstante, generalmente se considera un fenómeno relacionado con la exclusión social, por lo que estaremos hablando de acceso a servicios financieros básicos. Para acotar un poco mejor el término, analizaremos diversas definiciones:

- ◇ Gardener *et al* (2005) proponen dos definiciones de exclusión financiera. En una definición amplia la presentan como *“la incapacidad de acceder a los servicios financieros básicos de una forma adecuada. Puede surgir como resultado de problemas en el acceso, en las condiciones, los precios, el marketing o la autoexclusión en respuesta a diferentes experiencias o intuiciones negativas”*. De forma más directa la definen como *“la incapacidad (a veces ocasionada) que experimentan determinados grupos de la sociedad para acceder al sistema financiero”*. La segunda definición hace referencia clara a los grupos más pobres de la sociedad, es decir, a las personas de renta más baja, y relaciona directamente la exclusión financiera con otros tipos de exclusión social, otorgándole un papel de elemento potenciador de ésta. Por su lado, la primera definición pro-

puesta recoge las causas de la exclusión en relación a las características de los productos financieros, es decir, desde el lado de la oferta; y de las necesidades y experiencias anteriores del usuario, o sea, desde el lado de la demanda.

- ◇ Para Carbó y López del Paso (2002), la exclusión financiera es *“la situación por la que determinados individuos o colectivos desfavorecidos presentan, como consecuencia de su localización geográfica, situación económica o condición social, incapacidad o dificultad para poder acceder a la adquisición y contratación de los productos y servicios comercializados por los diferentes intermediarios financieros y/o en los mercados”*. Esta definición revisa los principales condicionantes de la población financieramente excluida: la localización geográfica hace referencia tanto a la población rural, más dispersa, y que puede encontrarse excluida por lejanía a una sucursal bancaria, como a población urbana de entornos socialmente excluidos; la situación económica refiere, una vez más, a los colectivos de rentas más bajas, en situación de desempleo o de empleo precario; y la condición social recogería aspectos como la pertenencia a determinadas etnias (gitana, etc.) o al colectivo inmigrante.
  
- ◇ La Comisión Europea (2008) plantea la exclusión financiera en referencia al *“proceso por el cual la gente encuentra dificultades en el acceso y/o uso de servicios y productos financieros en el mercado general (mainstream), que sean apropiados a sus necesidades y les permitan llevar una vida social normal en la sociedad a la que pertenecen”*. En esta definición se plantean otros dos elementos importantes: la referencia al acceso a los mercados principales o generales, es decir, a lo que entenderíamos como servicios financieros normalizados; y la referencia a la “normalización” dentro del correspondiente entorno social que se obtendría de la utilización de dichos servicios o productos. Por tanto, no estamos hablando de acceso a productos financieros de corte social, como por ejemplo el microcrédito, ni de intermediarios financieros no convencionales, como los usureros. Y sí nos estamos refiriendo a servicios básicos, como una cuenta bancaria, que permita al ciudadano domiciliar los recibos de la electricidad o el alquiler. Existe un problema en la definición del alcance de lo que se entiende como “normal”: En un entorno social de dificultades generales para el acceso a la vivienda el acceso a, por ejemplo, un aval bancario, puede ser básico para poder alquilar un apartamento. Sin embargo, en entornos de menor presión inmobiliaria es posible que semejante servicio no sea imprescindible para alquilar una vivienda, por lo que podría argumentarse que la denegación sistemática del mismo por parte de las entidades financieras no supone necesariamente una situación de exclusión financiera.

## 1.2. Exclusión financiera y exclusión social

La exclusión financiera está fuertemente interrelacionada con la exclusión social. Sin embargo, no siempre es fácil definir el sentido de esta interrelación, y pueden darse flujos de influencia bidireccionales. Según algunos análisis, la situación de exclusión social deriva automáticamente en exclusión financiera para el individuo, mientras que la exclusión financiera no genera de inmediato una situación de exclusión social, aunque sí es un proceso que aumenta el riesgo del individuo de enfrentarse a dicha situación.

Como grupos de riesgo frente a la exclusión financiera, se pueden definir los siguientes según sus características socioeconómicas:

- ◇ Según su situación laboral: desempleados de larga duración, y hogares en los que no trabaja ningún miembro.
- ◇ Según su edad: pensionistas de mayor edad y jóvenes menores de 25 años.
- ◇ Según sus condiciones físicas o psíquicas: enfermos y discapacitados.
- ◇ Según su procedencia/etnia: minorías étnicas, inmigrantes de llegada reciente.
- ◇ Según su situación personal: hogares monoparentales, amas de casa.
- ◇ Según su formación: personas con bajo nivel de estudios.
- ◇ Según su historial económico-financiero: Hogares con bajos ingresos, hogares que reciben ayudas económicas, personas acostumbradas al “efectivo”, personas con historial de morosidad y personas sobre-endeudadas.
- ◇ Según su lugar de residencia: zonas rurales, barrios marginales.

### 1.3. Causas de la exclusión financiera.

La mayor parte de los autores coinciden también en delimitar las causas u orígenes de la exclusión financiera a las siguientes dimensiones: acceso, condiciones, precios, exclusión comercial y autoexclusión.

Si clasificamos estas dimensiones según su carácter originado en la demanda o la oferta, obtendríamos la siguiente diferenciación:

**Tabla 1.1. Causas y dimensiones de la exclusión financiera.**

ORIGEN DE LA CAUSA	CAUSA	DEFINICIÓN	EJEMPLO
<b>OFERTA</b>	Exclusión en el acceso	La evaluación del riesgo por parte de la entidad financiera excluye a determinados individuos/ colectivos	Sistemas de evaluación de riesgo crediticio que penalizan automáticamente a los residentes en determinados barrios o zonas.
	Exclusión vía precios	Los precios fijados por las entidades financieras impiden el acceso a los servicios/productos por parte de determinados individuos/ colectivos	Altas comisiones aplicadas a las cuentas corrientes o de pago, mayores en caso de menores saldos medios.
	Exclusión comercial	Las estrategias de venta y comercialización de los productos no van dirigidas a determinados individuos/colectivos	Comercialización vía <i>Internet</i> , no adecuada para personas no habituadas a las nuevas tecnologías.
<b>DEMANDA</b>	Exclusión por las condiciones	Determinados individuos/colectivos encuentran inapropiadas las condiciones de los productos y servicios bancarios.	El lenguaje de las condiciones de productos y servicios no es comprensible para personas con bajos niveles educativos.
	Autoexclusión	Cuando el individuo renuncia a solicitar servicios bancarios, bien por razones religiosas y/o morales, por desconfianza hacia la entidad, o por pensar que le van a denegar el acceso.	Musulmanes que renuncian a los servicios de la banca con interés / Inmigrantes con experiencia negativa respecto de las entidades bancarias de su país.

Fuente: Gardener et al (2005) y elaboración propia.

La posibilidad de acceso teórico a los servicios bancarios no basta para considerar la inclusión financiera de una persona. Ha de tenerse en cuenta también su capacidad de comprensión y utilización de este tipo de servicios, es decir, su grado de cultura financiera, que estará ligada en muchos casos a factores educativos y sociales (analfabetismo, desconocimiento del idioma local en el caso de los extranjeros, discapacidad, etc.).



## 1.4. Tipologías y consecuencias de la exclusión financiera.

Se pueden definir cuatro áreas fundamentales en el marco de la exclusión financiera:

### **a. Exclusión en los servicios de transacción.**

Habitualmente la exclusión financiera se mide respecto de las posibilidades que tiene una persona de contratar una cuenta bancaria básica para sus transacciones financieras: cuenta corriente o de ahorro, que permita realizar pagos y domiciliar cobros. La incapacidad para acceder a este tipo de productos puede provocar la exclusión social del individuo, desde la perspectiva de que le inhabilita para acceder a los servicios y usos sociales más básicos como domiciliar un salario o pensión, contratar los servicios de suministro eléctrico, etc. No obstante, según la Comisión Europea (2008) se identifican diferentes grados de exclusión financiera, en función del tipo de acceso a este tipo de productos:

- ◇ “no bancarizadas”: personas que no disponen de este tipo de productos bancarios.
- ◇ “marginamente bancarizadas o infra-bancarizadas”: personas que disponen de una cuenta para la realización de transacciones bancarias básicas, pero sin opción de pago electrónico, utilización de tarjeta o chequera. También se puede integrar en esta categoría a aquellas personas que, aun disponiendo de acceso a estos servicios, no los utilizan por desconfianza o por no sentirse capacitadas.
- ◇ “completamente bancarizadas”: personas que disponen de acceso y disfrutan de amplios servicios de transacción bancaria, apropiados a sus necesidades.

### **b. Exclusión en el crédito**

La siguiente situación más analizada en los países desarrollados es la exclusión crediticia. Se determina que una persona es crediticiamente excluida cuando la entidad bancaria utiliza criterios de filtrado subjetivos o genéricos respecto de un colectivo, penalizando o restringiendo el estudio de las características particulares del individuo: nos referimos aquí a las prácticas por las cuales los sistemas de evaluación de riesgo asignan automáticamente mayores niveles de riesgo a personas que habitan en una determinada zona (lo que se determina a través del código postal), pertenecen a un colectivo concreto (minoría étnica, inmigrantes, familias monoparentales), etc., y basándose en ello penalizan o deniegan un estudio de riesgo particular de la persona o la unidad familiar.

Existe una gran amplitud de ámbitos en los que determinar qué barreras suponen exclusión financiera crediticia y cuáles responden a criterios objetivos de riesgo: crédito para bienes de consumo, educación, vivienda, inversión y autoempleo, etc. Por ello se tiende a focalizar en aquella exclusión crediticia que:

- ◇ puede estigmatizar al individuo por impedirle el acceso a bienes y servicios esenciales dentro de unos determinados usos sociales, reduciendo su autoestima e impidiéndole alcanzar un nivel de vida mínimo, aceptable en un país, y acercándole a la exclusión social.
- ◇ La necesidad de cubrir estas necesidades puede suponer un mayor desequilibrio presupuestario a medio y largo plazo, e incluso conducir al individuo a una situación de sobre-endeudamiento por acudir a otras fuentes de financiación.

Un ejemplo de esto es el acceso a crédito para la adquisición de un vehículo que permita a una persona trasladarse a su lugar de trabajo, ante la falta de otro medio de transporte adecuado. La falta de financiación bancaria puede provocar que la persona tenga que asumir costes elevados (en tiempo y dinero) utilizando otro medio de transporte, se endeude informalmente, o incluso tenga que renunciar a su puesto de trabajo.

**c. *Exclusión en el ahorro.***

La falta de ahorro bancario se suele definir como consecuencia de problemas sociales, más que de barreras establecidas por parte de las entidades financieras. Entre las causas de la ausencia de ahorro bancario pueden estar la percepción de rentas muy bajas o nulas, la falta de costumbre de depositar el ahorro en una entidad bancaria, la desconfianza hacia las mismas generada por experiencias anteriores negativas o prejuicios, o los costes asociados a la gestión de los servicios, que pueden no compensarse por la rentabilidad obtenida, especialmente en caso de bajos montos y tipos de interés.

**d. *Exclusión en el seguro.***

La denegación de acceso a determinados tipos de seguro puede provocar serias dificultades para la integración en la sociedad actual. Algunos de ellos son esenciales para poder poseer una vivienda, desarrollar determinadas profesiones o utilizar vehículos a motor. No obstante, y como se comentaba en el apartado relativo a la exclusión en el crédito, factores como el sobre-endeudamiento o la morosidad, entre otras circunstancias y características socio-económicas, pueden provocar que una persona sea rechazada como usuaria por parte de las compañías de seguros.

Entre las consecuencias generales de la exclusión financiera podemos segmentar tres etapas válidas a nivel internacional:

- ◇ Que la persona sea rechazada por las entidades bancarias generales, y acuda a otros proveedores formales especializados (especialistas en microfinanzas, entidades remesadoras, etc.).
- ◇ Que la persona se vea rechazada por los canales formales y recurra a proveedores informales (usureros, familiares, conocidos, etc.), particularmente para solventar sus necesidades financieras.
- ◇ Que la persona se vea completamente excluida de apoyo financiero.

La progresiva limitación de los pagos en efectivo en algunos países altamente bancarizados de la Unión Europea, como España<sup>2</sup>, hace imprescindible disponer de otros medios de pago para poder considerar a una persona socialmente integrada. La realidad de países como Dinamarca, donde menos de un 25% de los pagos se realizan ya en efectivo, está aún lejos de nuestro país, pero marca la tendencia: lo cierto es que cada vez más servicios pueden ser abonados sólo mediante medios electrónicos de pago, principalmente tarjetas, sistema que se utiliza ya casi en la mitad de las transacciones económicas en España<sup>3</sup>.

## Referencias

- Carbó, S., y López del Paso, R. (2002). La inclusión financiera: Un paso cualitativo más, *Cuadernos de Información Económica*, 170, 79-90.
- Anderloni, L., Bayot, B., Bledowski, P., Iwanicz-Drozdowska, M., y Kempson, E. (2008). *Financial services provision and prevention of financial exclusion*. Bruselas, Comisión Europea.
- Danmarks Nationalbank (2017). Danish Households opt out of cash payments. *Analysis*. 12 December 2017 — No. 24
- Gardener, E., Molyneux, P. y Carbó, S. (2005). La exclusión financiera: un estudio comparativo. *Perspectivas del Sistema Financiero*, 84, 13-24

<sup>2</sup> Véase la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, y normativa asociada (modificación por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre).

<sup>3</sup> “Aumentan los pagos con tarjeta en España hasta el 45,9%”. *Expansión*, 26/09/16.  
<http://www.expansion.com/empresas/banca/2016/09/26/57e9322d268e3e267a8b461a.html>



## ARTÍCULO 2.

### La regulación que nos protege de la exclusión financiera.

#### 2.1. La reciente regulación que quiere garantizar el acceso universal a cuenta bancaria.

Actualmente, la legislación que favorece la inclusión financiera se divide en dos categorías: el nuevo marco regulatorio del sistema financiero que refuerza la supervisión y la protección de consumidor, por un lado; y las iniciativas derivadas de la Estrategia Europea 2020 que fomentan la inclusión social, como la Directiva de Cuentas de Pago. Nuestro análisis estará dirigido principalmente a esta última categoría, pues es la que persigue de forma expresa a la integración financiera de las personas, frente a las garantías de transparencia y protección para cualquier usuario de servicios bancarios de la primera.

La Comisión Europea (2010) considera la integración social como uno de los cinco objetivos principales de su Estrategia 2020, aunque ésta no recoge ninguna mención específica a la inclusión financiera. No obstante, ya en la Directiva Europea de Cuentas de Pago (Unión Europea, 2014) se defiende el derecho de acceso *“a cuentas de pago básicas con independencia de las circunstancias financieras del consumidor, como su situación laboral, nivel de renta, historial crediticio o insolvencia”*, entre otras medidas para la simplificación y clarificación de los costes asignados a los servicios bancarios. Dichas Se explicita que el uso de estas cuentas básicas debe ser gratuito, ofrecer valor añadido a sus usuarios y no suponer en ningún caso una estigmatización para ellos. Se insta además a que las entidades de crédito ofrezcan *“formación financiera e independiente”* para los clientes vulnerables, a los que también se les debería ofrecer otras herramientas de *“asesoramiento y asistencia para una gestión responsable de sus finanzas”*.

Asimismo, esta línea regulatoria garantiza el acceso a los servicios bancarios, lo que a medio plazo puede condicionar su consideración por la Unión Europea como Servicios de Interés Económico General (SIEG). Debe tenerse en cuenta que en algunos países altamente bancarizados se plantea ya la posibilidad de un comercio sin pagos en efectivo, entorno en el que se hace imprescindible este acceso. De hecho, la Comisión Europea ya ha compensado económicamente a La Banque Postale francesa por mantener desde hace más de cinco años la Libreta A, una cuenta básica gratuita y adecuada para el mantenimiento pequeños montos. Se reconoce su labor de inclusión financiera, complementada con la presencia en zonas suburbanas deprimidas y abandonadas por el resto del sector bancario, y se justifica la dotación de la compensación en base a la descarga de costes que ha supuesto para los servicios públicos.

En España la transposición de esta directiva se ha retrasado más de un año desde la fecha preceptiva para ello, materializándose en el reciente *Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones*. Así, por ley, “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;
- b. sean solicitantes de asilo;
- c. no tengan un permiso de residencia, pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho.”

Lo que pretende es garantizar la prestación de un servicio estandarizado, obligatorio para todas las entidades de crédito (bancos), y que se preste a cualquier particular que lo solicite y no disponga de otra cuenta bancaria previa de uso particular. No obstante, mientras que la directiva europea insiste en que las cuentas básicas se oferten de forma gratuita o muy ventajosa en cuanto a las comisiones de servicios, el decreto-ley español deja a la libertad de negociación entre entidad y cliente el establecimiento de estos costes mientras se mantenga dentro de los límites establecidos por el Ministerio de Economía para dichas cuentas. Este baremo se elaborará en base a niveles de renta nacional y precios medios de mercado de los productos bancarios, lo que implica incertidumbre respecto de las comisiones máximas a determinar. Por otro lado, se deja abierta la vía reglamentaria para considerar especiales situaciones de vulnerabilidad o exclusión social y definir condiciones más ventajosas en su caso. Asimismo, no se ha encontrado referencia en el propio decreto – ley a la provisión de servicios de asesoramiento financiero adaptados a la realidad de las personas en situación de vulnerabilidad social, como sí recoge la directiva europea.

Teniendo en cuenta la escasa incidencia de la no-bancarización en España y su especial perfil de vulnerabilidad y bajos ingresos – véase el artículo 3 de este dossier- parece cuestionable que tarifas y comisiones que no se acerquen a la gratuidad puedan tener un efecto positivo en la atracción de estas personas hacia la bancarización. Por otro lado, queda pendiente en nuestro país el aumento del nivel de bancarización de las personas infra-bancarizadas, esto es, las que sólo disponen de una cuenta bancaria pero no pueden acceder o no están interesadas en medios de pago (tarjetas, banca online, etc.). Como se trata de un colectivo que en principio sí dispone de una cuenta bancaria abierta en una entidad bancaria, no entraría en los supuestos cubiertos por la normativa de cuentas básicas ya que uno de los motivos de denegación es: “c) el potencial cliente ya sea titular en España de una cuenta en un proveedor de servicios de pago que le permita realizar los servicios contemplados en el artículo 8.1, salvo que éste le haya notificado su decisión unilateral de resolver el contrato marco de cuenta de pago [...]”. Por tanto, si el cliente tiene acceso a, por ejemplo, una tarjeta de débito a cambio de una comisión excesiva para sus ingresos, seguirá sin disfrutar de la misma pero tampoco podrá acceder a una cuenta básica, salvo en caso de que la entidad bancaria le ‘expulse’ como cliente convencional.

## 2.2 Otras políticas públicas aplicables y con recorrido.

La aplicación de la Directiva de Cuentas de Pago debería implicar que se oferte en el mercado bancario un producto básico o *low-cost*. Sería necesario evaluar el impacto de esta medida y su aplicación efectiva, siguiendo las recomendaciones de la propia directiva respecto a evitar la estigmatización del consumidor, fomentar el asesoramiento, y asegurar que este tipo de servicio genera valor añadido para los consumidores. A día de hoy, no existen estudios ni bases de datos específicas sobre exclusión financiera en España de tipo estable e institucionalizado. La fuente principal de información son los datos de penetración de diferentes productos financieros que ofrece la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España. El desarrollo de encuestas y estadísticas regulares, enfocadas específicamente sobre dificultades acceso y uso bancario, facilitaría su seguimiento y las medidas a implementar. Este desarrollo de conocimiento se potenciaría con la creación de organismos de investigación y elaboración de propuestas apoyados desde las instituciones públicas, en la línea de la multisectorial *Financial Inclusion Taskforce* británica. En el caso francés, con un mayor recorrido en cuanto a la garantía del derecho universal a cuenta bancaria, existe un Observatorio de la inclusión bancaria (*Observatoire de l'inclusion bancaire*) dependiente del Banque de France, cuya función es la de realizar el seguimiento de esta política y sus impactos en el país.

Desde el ámbito público podría impulsarse una tercera categoría de iniciativas, relacionadas con la autorregulación bancaria, que fomentara el desglose de información respecto al negocio bancario y las zonas y colectivos en riesgo de exclusión social. Este modelo de reporte tiene una amplia trayectoria histórica desde la aprobación de la *Home Mortgage Disclosure Act* de 1975 y la *Community Reinvestment Act* de 1977 en Estados Unidos. Asimismo, desde diciembre de 2013 e instados por el Gobierno, los principales bancos del Reino Unido publican voluntariamente información trimestral sobre la concesión de crédito hipotecario por código postal.

En el caso de que el mercado bancario siguiera concentrándose y aumentaran las dificultades de uso y acceso a los servicios bancarios, podría plantearse la posibilidad de crear o reorientar una entidad bancaria con mayoría de capital público hacia un objetivo prioritario de inclusión financiera. Además del comentado caso de La Banque Postale francesa, encontramos otro referente en el Kiwi Bank, banco público neozelandés también asociado a la red de oficinas postales. Asimismo, las políticas de apoyo a la denominada 'banca ética', aquella que integra objetivos sociales y medioambientales en su propio ámbito de negocio, podrán permitir que ésta asuma mayor protagonismo en el ámbito de la inclusión financiera.

Finalmente, las instituciones públicas y los reguladores deben tener en cuenta que los avances tecnológicos han desplazado el foco de la exclusión financiera territorial – por ejemplo, el abandono bancario de las zonas rurales - haciendo que pierda relevancia, pero puede

fomentar el proceso de ‘despersonalización bancaria’, generando que la relación de las entidades con los usuarios se base en las bases de datos – *big data*- más que en el contacto personal. El acceso de los ciudadanos a determinados productos, cada vez más necesarios para una normalización de la vida diaria –como, las tarjetas de débito o la banca online- debería de ser objeto de un monitoreo continuo y considerado como un servicio básico y no tanto un producto al que se podrá acceder si el resultado de un algoritmo es positivo. El concepto de exclusión financiera requiere de una redefinición en los países desarrollados, en base al uso que se hace de los productos bancarios en cada país y de las dificultades encontradas, también respecto a los servicios electrónicos. En este sentido, la implicación de los poderes públicos resulta también de relevancia.

## Referencias:

Banque de France (2017). *Rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire 2016*.

BOE (2017). Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones.

Comisión Europea (2010). EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. *COM (2010) 2020 final*.

Unión Europea (2014). 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, Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de Agosto de 2014.



### ARTÍCULO 3.

## La desigualdad en España alcanza al uso de los servicios bancarios.

La pobreza es un concepto ampliamente estudiado y definido en una multitud de variantes. Algunas aproximaciones (Ortiz y Marco, 2006) consideran que una forma de pobreza se concreta en la exclusión social, definida como la “incapacidad de participación en las actividades consideradas normales en una sociedad, por razones ajenas al individuo”. Así, podría considerarse que, en una sociedad altamente ‘financiarizada’, las dificultades de participación en el mercado bancario suponen un factor de riesgo para este tipo de pobreza.

La Comisión Europea (2010) en su Estrategia 2020 incluye tres determinantes de la exclusión social: la pobreza monetaria, la carencia material y la baja intensidad del empleo. Otras aproximaciones, particularmente aquéllas realizadas desde entidades sociales que trabajan en la lucha contra la exclusión social, incluyen una mayor diversidad de factores. Por ejemplo, la Fundación Foessa (2008) plantea un esquema de definición de la exclusión social que abarca tres grandes áreas: la económica (empleo y consumo), la política (participación política, educación, salud y vivienda) y las relaciones sociales (conflicto social y aislamiento social). Por otro lado, la vulnerabilidad social se define como el espacio intermedio entre “la zona de integración” y “la de exclusión”, con el consiguiente riesgo de caer en ésta (Malgesini et al, 2007). Esto implica que las relaciones económicas, laborales, políticas y sociales de las personas que están en esta situación son inestables.

La vulnerabilidad del consumidor puede definirse por restricciones sociales y características individuales que constituyen barreras – reales o percibidas- para obtener un valor adecuado en las transacciones de consumo. Un ejemplo es el analfabetismo, que puede disminuir la confianza y capacidad para desenvolverse socialmente cuando las necesidades del consumidor son negadas o amenazadas. Otros ejemplos incluyen factores personales (como la edad avanzada o un divorcio reciente) o condiciones sociales (que pueden llevar a la discriminación o estigmatización de diferentes grupos). En el mercado financiero esto puede implicar una falta de control por el usuario e inducir al abuso por parte de la entidad bancaria o mayor dificultad para eludir malas prácticas comerciales como el *marketing confuso*, que obstaculiza la comparativa adecuada entre productos de distintas entidades e induce a la toma de decisión instantánea. Así, personas con trabajo precario, con problemas de salud, en situación irregular o con conflictos familiares graves pueden ver afectada su capacidad para tomar decisiones adecuadas y ser más vulnerables al sobreendeudamiento o la usura. Ya el Plan de Educación Financiera 2008-2012, señalaba que los grupos de menor renta, junto con los de menor nivel educativo, presentan la peor ratio de endeudamiento sobre su renta disponible.

### 3.1. Vulnerabilidad social y exclusión financiera en el marco de la crisis.

La crisis ha puesto de manifiesto con mayor intensidad la vulnerabilidad del consumidor financiero, la cual se ve afectada simultáneamente por factores sociodemográficos (por ejemplo, residir en comunidades deprimidas o zonas rurales donde hay poca presencia bancaria), y por cambios en el mercado financiero (por ejemplo, disminución de la red de sucursales, y utilización acelerada de nuevas tecnologías), cambios en el mercado laboral (aumento del desempleo) o cambios en la sociedad (aumento de la desigualdad).

Además, el *shock* económico derivado de la crisis financiera provocó un proceso de “sobreendeudamiento pasivo”, es decir, una restricción de los recursos con que responder a las obligaciones de crédito de las familias a causa del aumento del desempleo y la precariedad laboral, que se sumó al intenso “sobreendeudamiento activo” debido, particularmente, a la inusitada demanda de crédito hipotecario durante los años previos. La suma de ambos procesos de sobreendeudamiento ha supuesto un colapso para muchas economías domésticas y sus consecuencias se han sumado a otros factores de vulnerabilidad. En 2014 sólo un tercio de la población podía considerarse completamente integrada desde una perspectiva socio-económica, mientras que en 2007 lo estaba la mitad de la población (Fundación Foessa, 2014). En dicho periodo la pobreza aumentó 14 puntos entre la población en situación de exclusión social. Estos hechos se basan en la disminución de los ingresos medios y la pérdida de poder adquisitivo, en particular por la contracción de las rentas del trabajo. El empleo, la vivienda y la salud son los factores que más han aumentado la fractura social. Fueron los colectivos ya vulnerables en el periodo pre-crisis (familias monoparentales, trabajadores en situación precaria o de baja cualificación, y personas sin experiencia laboral) los primeros que vieron agravarse su bienestar social, y en segundo término el conjunto general de trabajadores, particularmente los desempleados de larga duración. Paradójicamente, las personas mayores se han convertido en un factor de integración económica de los hogares, cuando anteriormente se vinculaban a un mayor riesgo de vulnerabilidad. La gran proporción de hogares que han perdido su condición de total integración y se han acercado a la exclusión social han visto también deteriorado su perfil de rentabilidad-riesgo ante el mercado bancario y han aumentado su riesgo de exclusión financiera.

La reestructuración del sector bancario español ha implicado la reducción de un tercio de la red de sucursales y un retroceso en la capacidad de atención personalizada hacia los usuarios. Las cajas de ahorro, clásicas proveedoras de servicios bancarios para los colectivos desfavorecidos, han desaparecido prácticamente del mercado bancario español, siendo sustituidas en esta función por sociedades anónimas con nuevas responsabilidades hacia su accionariado. Esta adopción de un modelo de propiedad basado en la rentabilidad, la reducción de costes y la ‘maximización de valor para los accionistas’ implica mayor riesgo de discriminación hacia los clientes menos rentables. Así, el apoyo familiar e incluso las entidades sociales se han convertido en los principales factores de resiliencia financiera para las personas y hogares españoles, actuando como fuente de crédito e incluso como intermediarios de pagos y cobros para aquellas personas para las que el coste de los servicios bancarios se ha vuelto insostenible

### 3.2. Las dificultades bancarias de las personas en riesgo de exclusión social.

El alto nivel de bancarización en España ha generado que los estudios previos sobre exclusión financiera y, particularmente, sobre personas socialmente vulnerables sean escasos:

Anderloni y Carluccio (2007) analizaron en un momento pre-crisis las dificultades en el uso bancario de personas de bajo nivel de renta en España, en paralelo a otros países europeos, y plantearon algunas recomendaciones concretas: la importancia de acceder a servicios de pago adaptados que permitan pequeños descubiertos y pequeñas penalizaciones; la oferta de “paquetes sencillos”, con costes claros y fijos; la mejora en la comunicación bancaria respecto a los criterios de concesión de crédito; la protección particular del consumidor en este segmento del mercado, para evitar que durante el uso de los servicios bancarios sus necesidades sean ignoradas o se complique más su situación de vulnerabilidad; y en el caso concreto de los inmigrantes, se proponía la mejora del acceso al crédito sin historial bancario y el fomento del envío de remesas a través de las entidades bancarias.

Un segundo estudio, centrado en varios países europeos y en población no-bancarizada e infra-atendida, definida ésta como la que no dispone de medios de pago electrónico (Ipsos Mori, 2013), concluía que el principal motivo para la no-bancarización es la falta de dinero suficiente, seguida por la autoexclusión -no querer o necesitar una cuenta-, y que, en sustitución, se utilizan cuentas de familiares o amigos para pagar gastos. También resultaban destacables el limitado acceso tecnológico de este colectivo y su desinterés mayoritario -72% de los encuestados- por el uso de la banca electrónica.

Tras el *shock* de la crisis financiera y el aumento de la desigualdad y la vulnerabilidad social, se hace pertinente analizar cuál es la situación en el escenario post-crisis y valorar cómo ésta ha afectado a la inclusión financiera. Para ello, se han analizado las principales características y dificultades en cuanto al uso de productos financieros de la población en riesgo de exclusión social, a través de los datos obtenidos por la encuesta sobre vulnerabilidad social de Cruz Roja realizada en 2015 a 1050 personas participantes en sus programas de apoyo.

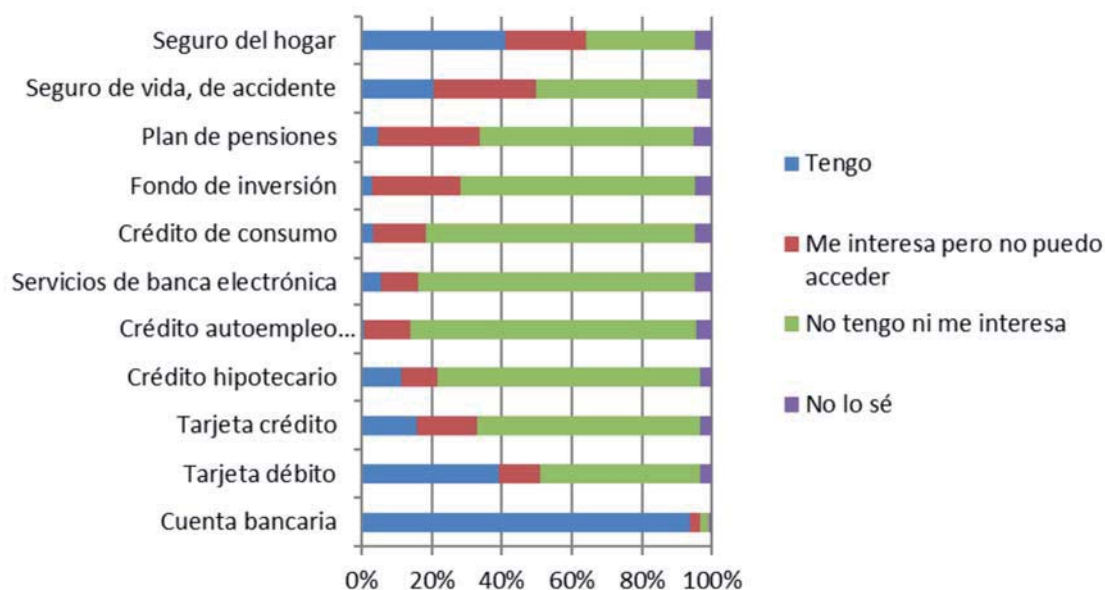
En un primer apartado se describe la situación financiera de las personas socialmente vulnerables, y el número y tipología de productos bancarios que utilizan. En el segundo apartado se analizan las características de aquellos grupos que pueden considerarse en situación de exclusión o desigualdad financiera (las personas no bancarizadas y las infra-bancarizadas) al no poseer las herramientas que se consideran básicas para el desempeño diario en la sociedad actual: una cuenta bancaria con medios de pago asociados. En el tercer apartado se estudian las dificultades en el uso de productos bancarios que se encuentran tanto las personas infra-bancarizadas como las personas con niveles más maduros de bancarización que, no obstante, forman actualmente parte de la población socialmente vulnerable.

### 3.2.1. Penetración de los productos bancarios.

Los encuestados definían mayoritariamente su situación financiera como ‘llegar a fin de mes’ (58,76%), seguida por ‘endeudamiento’ (17,52%) y ‘consumo de los ahorros’ (9,33%). Apenas un 6% de la muestra declaraba capacidad de ahorro. Los principales gastos del hogar estaban representados por la vivienda (35%), los servicios asociados (35,5%) y la alimentación (20,8%). En cuanto al nivel de bancarización, el grupo más numeroso (38,38%) correspondía a personas que están infra-bancarizadas, esto es, que poseen una cuenta bancaria pero no utilizan ningún servicio más, ni siquiera tarjeta o banca online.

El 93,5% de los encuestados disponía de cuenta bancaria (Fig. 3.1), lo que muestra un grado de bancarización similar al de la población general. Sin embargo, la utilización de medios de pago, como tarjetas de débito, se reduce notablemente (39%), y apenas un 5,3% utiliza la banca electrónica, existiendo personas que no pueden acceder a estos servicios, aunque lo desearían (demanda insatisfecha). Es decir, aunque la posesión de una cuenta bancaria puede crear la ilusión – medida por las estadísticas oficiales- de que el grado de inclusión bancaria en España es alto, estos datos nos muestran que, en la sociedad digital actual, como reconoce en la Directiva Europea de cuentas bancarias, casi un 45% de la población socialmente vulnerable se encuentra con la imposibilidad de normalizar sus actividades económicas al no disponer de cuenta bancaria o no tener asociados a ésta medios de pago. Estas personas dependen del dinero en efectivo y de la atención en las -cada vez más escasas- sucursales bancarias para cada transacción económica que realicen.

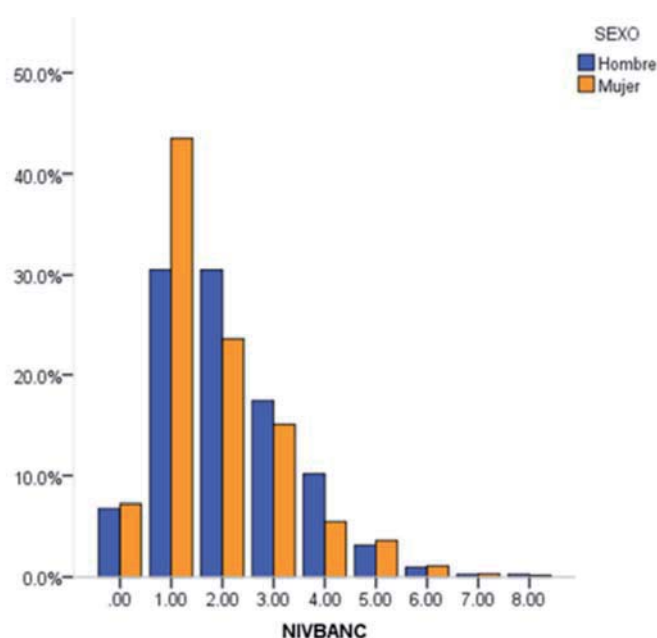
**Figura 3.1. Penetración de los productos bancarios entre personas vulnerables.**



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta sobre vulnerabilidad CRE, 2015

En un tercer nivel de servicios bancarios se encuentran los seguros, con notables niveles de demanda insatisfecha. En un cuarto nivel de uso están los servicios de crédito, fundamentalmente tarjetas de crédito (15,8%) y crédito hipotecario (11,4%) – este último mucho menos usado que por la población general: 25,9% (Banco de España, 2014b)-. El crédito al consumo (3,3%) y el crédito para autoempleo (0,3%) muestran muy baja penetración. El destino de este crédito al consumo era principalmente la financiación de ‘gastos de comida, personales o pago de servicios habituales’, lo que refleja insuficiencia de ingresos. Finalmente, este colectivo demostraba muy poca capacidad de ahorro, inferior al 5%, pero un alto deseo de disponer de fondos de pensiones (29,1%). Estos activos también se encuentran muy por debajo del nivel de penetración entre la población general (Banco de España, 2014).

**Figura 3.2. Determinación de perfiles de bancarización.**



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta sobre vulnerabilidad CRE, 2015

Encontramos que también hay desigualdad en el uso de productos bancarios según género (Fig. 3.2) Mientras la exclusión financiera total (no bancarización) es limitada y está relativamente equilibrada entre hombres y mujeres (aunque con una ligera mayor proporción de estas últimas), el disponer de una cuenta bancaria básica es la situación más probable - para un 45% del colectivo- en caso de ser una mujer socialmente vulnerable. Los hombres también tienen una probabilidad del 30% de estar infra-bancarizados, pero también tienen la misma probabilidad de poseer un segundo producto bancario (prioritariamente seguros o medios de pago). A partir de aquí, la probabilidad de que las mujeres tengan un uso bancario ‘maduro’ (2 a 4 productos) se mantiene notablemente por debajo de la de los hombres. Sin embargo, al

### 3.2.1. Penetración de los productos bancarios.

llegar a niveles de bancarización 'compleja' (5 o más productos), que en general es muy poco frecuente (menos del 5% del colectivo), encontramos de nuevo mayor proporción de mujeres. Esto concuerda con estudios recientes sobre la utilización de banca digital, donde son las mujeres menores de 45 años las más sofisticadas en su uso bancario (Observatorio de la Digitalización Financiera, 2017).

En la tabla 3.1 vemos que las fuentes alternativas de préstamo más habituales son los 'familiares y amigos' y las entidades de servicios sociales, confirmando su importancia en el esquema de resiliencia financiera de los consumidores vulnerables en España. Sin embargo, la utilización de crédito rápido o prestamistas informales es muy limitada, en contraste con la situación de los entornos anglosajones, en los que este fenómeno ya es un serio agravante del sobreendeudamiento para las personas de menos ingresos. Es posible que el tejido familiar, más potente en España, esté ayudando a prevenir este tipo de endeudamiento a mayor escala.

**Tabla 3.1. Fuentes alternativas de financiación**

Fuente de financiación no bancaria	Recuento	Porcentaje
Nunca pido dinero prestado	401	38.2%
Pedir dinero prestado a familiares/amigos	471	44.9%
Pedir un crédito a entidades de crédito rápido	19	1.8%
Pedir un crédito a prestamistas informales (usureros)	4	.4%
Utilizar casas de empeño de joyas, montepío, coches, etc.	53	5.0%
"Tirar" (usar) de las tarjetas de crédito	39	3.7%
Pedir dinero a Cruz Roja, Caritas o los Servicios Sociales	253	24.1%
Hacer "lo que sea" para conseguir dinero (trapicheo, prostitución...)	23	2.2%
Ir a las casas de apuestas, tragaperras, casinos, juego online para conseguir dinero rápido	1	.1%
Venta de propiedades en comercios de segunda mano	100	9.5%

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta sobre vulnerabilidad CRE, 2015

### 3.2.2. Perfil de las personas no bancarizadas e infra-bancarizadas.

Los jóvenes y los inmigrantes procedentes de América Latina y África Subsahariana son los grupos que con más frecuencia carecen de una mera cuenta bancaria. En ambos casos se trata de colectivos con un alto riesgo de vulnerabilidad social si consideramos sus especiales dificultades en el mercado laboral. Las razones más frecuentes para esta exclusión financiera son los ingresos insuficientes y la falta de cumplimiento con los requisitos exigidos por las entidades bancarias. De hecho, más de una cuarta parte de las personas excluidas alega haber tenido problemas con su situación legal en el último año. Además, muestran menor disposición de apoyo financiero por parte de sus familiares o amigos, y recurren más frecuentemente

a las organizaciones sociales. El colectivo no bancarizado mantiene un nivel de ingresos muy bajo, significativo de pobreza económica, a la vez que muestra los mayores niveles de privación material (tabla 3.2), y evidencia una especial precariedad laboral, con una alta dependencia de la economía informal (cuidado de personas dependientes, situación irregular o trabajo sin contrato).

El otro colectivo en situación de exclusión financiera, el infra-bancarizado, tiene un perfil completamente distinto: son la edad avanzada y el sexo femenino los factores más relevantes encontrarse en una situación de infra-bancarización. Por otro lado, también resulta relevante el nivel de ingresos, pues éste aumenta a medida que lo hace el nivel de bancarización. Si realizáramos un ‘retrato robot’ de la persona infra-bancarizada en España sería una mujer mayor de 65 años con bajos ingresos. Aun así, no es éste el perfil que sufre mayores privaciones materiales, incluso en relación a otras personas que tienen un acceso más amplio a los productos bancarios, porque en buena parte de trata de personas jubiladas que durante la crisis se han convertido en una base de estabilidad social. Por ello, podemos inferir que buena parte de este colectivo puede estar renunciando voluntariamente a la utilización de medios de pago, como las tarjetas bancarias, ya que como nos muestra la fig. 3.1 hay un porcentaje muy amplio de personas que consideran que no la necesitan. No obstante, las motivaciones podrían estar en aspectos cognitivos (ej. no entender el funcionamiento, no sentirse capacitado), emocionales (ej. miedo a perder la tarjeta, inseguridad al usar los cajeros) o de coste (ej. no me compensa por la comisión que me cobran).

**Tabla 3.2. Bancarización y carencia material**

% sobre el total del grupo	Nivel de bancarización		
	no bancarizado	infra-bancarizadas	bancarizadas
Carencia material respecto a...			
Ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año	79,70%	77,90%	68,56%
Una comida de carne, pollo o pescado (o equivalente para los vegetarianos), al menos cada dos días	31,10%	20,60%	27,32%
Mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos	51,40%	35,00%	45,09%
Hacer frente a un gasto imprevisto de 600 euros con sus propios recursos	85,10%	77,70%	71,09%

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta sobre vulnerabilidad CRE, 2015

### 3.2.3. Percepción y dificultades del uso bancario según el nivel de bancarización.

Un análisis de las dificultades que las personas socialmente vulnerables encuentran en el uso de servicios bancarios puede arrojar luz sobre nuestros planteamientos anteriores. De hecho, en la experiencia directa con las entidades financieras, las dificultades relacionadas con el coste de los servicios son las más frecuentes, seguidas por la ‘necesidad de cerrar la cuenta bancaria’ (tabla 3.3), y el ‘impago de créditos’ entre los niveles más bancarizados. Además, existen dificultades sociales derivadas (tabla 3.4): el grupo no bancarizado señala la imposibilidad de recibir transferencias –salarios, ayudas sociales- y domiciliar recibos, como problemática principal. Las personas infra-bancarizadas han sufrido principalmente ‘robos al sacar efectivo del cajero’ y ‘embargo de sus cuentas por deudas impagadas’. De nuevo, el uso bancario más maduro muestra una mayor complejidad de la problemática asociada: por ejemplo, la ‘pérdida de la vivienda por el impago hipotecario’ ha afectado más a los colectivos más bancarizados.

**Tabla 3.3. Dificultades de uso por nivel de bancarización.**

% del total de columna	Nivel de bancarización				
	0	1	2	3	4
He querido abrir una cuenta bancaria y me la han denegado	6,8%	3,5%	5,8%	6,6%	5,2%
Las condiciones de mi cuenta han empeorado /me han quitado bonificaciones	5,4%	13,9%	24,3%	18,5%	20,8%
He tenido que cerrar mi cuenta bancaria	9,5%	5,5%	12,7%	8,9%	10,4%
Ha cerrado la sucursal en la que operaba y ahora he de desplazarme a otro barrio/ localidad	1,4%	3,0%	8,3%	7,7%	7,8%
Me han denegado crédito/ tarjeta crédito que antes me concedían	4,0%	4,7%	9,1%	9,5%	15,6%
No he podido pagar los créditos	2,7%	2,2%	9,8%	16,1%	24,7%
Me vi afectado/a por las "preferentes"	1,4%	3,7%	6,5%	4,2%	6,5%
Me han subido las comisiones por servicios	2,7%	17,6%	28,6%	31,6%	33,8%
Otros problemas	1,4%	5,0%	4,0%	4,8%	9,1%
NO he tenido relación con bancos o cajas	51,4%	29,8%	18,8%	16,1%	18,2%
Ningún problema	25,7%	32,0%	25,0%	26,8%	19,5%

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta sobre vulnerabilidad CRE, 2015



**Tabla 3.4. Dificultades derivadas del uso bancario por nivel de bancarización.**

% del total de columna	Nivel de bancarización				
	0	1	2	3	4
He sufrido robos al sacar dinero del cajero	1,4%	2,7%	2,2%	3,0%	3,9%
No puedo domiciliar a mi nombre el agua/luz porque no tengo cuenta	6,8%	1,0%	2,9%	1,2%	1,3%
No puedo recibir una nómina/pensión/ayuda porque no tengo cuenta	9,5%	1,2%	2,5%	1,2%	0,0%
He tenido que cerrar mi negocio por falta de crédito	1,4%	1,0%	3,3%	1,8%	5,2%
Me han embargado la cuenta corriente por deudas impagadas	2,7%	2,2%	6,9%	10,1%	11,7%
Tengo muchas deudas con las tarjetas y no puedo/me cuesta mucho pagarlas	0,0%	1,5%	4,7%	7,7%	10,4%
He perdido mi casa por no poder pagar la hipoteca	1,4%	0,7%	3,3%	5,4%	6,5%
Estoy en juicio con el banco (por ejemplo por las preferentes, cláusulas abusivas de las hipotecas...)	0,0%	0,7%	0,7%	3,0%	2,6%
Otros	4,1%	2,5%	5,1%	3,0%	2,6%
Ninguno	82,4%	88,6%	77,9%	74,4%	71,4%

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta sobre vulnerabilidad CRE, 2015

Finalmente analizaron las percepciones negativas respecto al uso bancario, aspecto que se identifica entre los determinantes del nivel de exclusión financiera. La falta de confianza al entrar en una sucursal bancaria, o el rechazo a entrar en la misma, y la falta de capacidad para entender las explicaciones del personal bancario constituyen barreras para las personas de bajo o nulo nivel de bancarización. Entre las opiniones abiertas recibidas encontramos referencias al exceso de saturación en las sucursales, a la sensación de intranquilidad e incompreensión en el trato recibido en las mismas, y a la obligación de operar a través de terminales electrónicas, que completan el marco de dificultades en la experiencia bancaria.

### 3.3. Concluyendo

Las personas no bancarizadas muestran un mayor nivel de riesgo de pobreza y exclusión social, pero no todas las personas en esta situación responden al mismo perfil. Hay evidencia al menos de dos tipologías de personas excluidas de los servicios bancarios básicos:

- ◇ *Perfil de renuncia involuntaria:* personas en situación de intensa exclusión y precariedad que identifican el acceso a los servicios bancarios como una más de las carencias que sufren, y que en un 40% de los casos se han visto obligados a cerrar su cuenta bancaria o a renunciar a otro tipo de servicios.
- ◇ *Perfil autoexcluido o de renuncia voluntaria:* personas con una mayor media de edad, que no muestran interés ni valoración positiva por los servicios financieros formales, se encuentran más conformes con su situación e identifican menos problemas relacionados con su falta de acceso a los servicios bancarios.

La percepción de problemas en el uso de los servicios bancarios crece con el nivel de bancarización de las personas, y la complejidad de los mismos también es mayor. Esto no significa necesariamente que las personas infra-bancarizadas se enfrenten a dificultades menores, sino que puede evidencian menor cultura financiera y menores niveles de exigencia.

El impacto que la crisis ha ejercido sobre los colectivos vulnerables ha sido intenso: un 3% ha perdido su casa por impago de la hipoteca, un 9,5% se han convertido en morosos involuntarios, el 9% de las personas encuestadas ha tenido que cerrar su cuenta bancaria, y un 25% ha visto subir las comisiones aplicadas y ajustar a la baja las bonificaciones. Sin embargo, el proceso de reducción de la red de sucursales de los últimos años no se muestra como barrera de importancia para el acceso a los servicios bancarios: apenas un 5,9% de personas indican que han de trasladarse hasta una sucursal en otro barrio o localidad tras el cierre de la suya. Aun así, se evidencia que el servicio en las sucursales bancarias no está adaptado para las personas en riesgo de exclusión social, pues los niveles de confianza y de capacidad para entender el lenguaje del personal son limitados. También la tecnología se muestra como una barrera para las personas vulnerables.

Estos resultados plantean la necesidad de potenciar la protección del consumidor y distinguir entre sus diferentes niveles de vulnerabilidad en el mercado bancario, para evitar que la exclusión financiera agudice la situación de exclusión social o los problemas de integración. En lo que atañe a las entidades bancarias, la regulación está bien fundamentada y ofrece un importante grado de garantía para la protección del consumidor, pero no siempre se entiende y aplica correctamente, sobre todo cuando el margen de negociación del cliente es bajo. Ade-

más, las prácticas de mercado pueden derivar en discriminación negativa hacia las personas con menos recursos, a medida que se reducen las bonificaciones a estas personas, lo que genera desconfianza hacia la banca y refuerza a otros agentes como proveedores de servicios financieros, principalmente familia y amigos, además de organizaciones sociales y prestamistas informales. Este hecho aumenta la vulnerabilidad social y financiera del entorno familiar de las personas en situación de exclusión social, que asume el riesgo de sus deudas y el coste de sus transacciones, y fomenta el círculo vicioso de desigualdad y dependencia en el uso de servicios bancarios.

## Referencias:

- Anderloni, L., y Carluccio, E. M. (2007). Access to bank accounts and payment services. *New frontiers in banking services*. (pp. 5-105) Springer.
- Banco de España (2014). Encuesta financiera de las familias (EFF) 2011: Métodos, resultados y cambios desde 2008. *Boletín Económico*, enero 2014, 71-103.
- Carbó, S., y Rodríguez, F. (2017). El cliente de la banca digital en España. Observatorio de la Digitalización Financiera Funcas – KPMG.
- Comisión Europea (2010). EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. *COM (2010) 2020 final*.
- Fundación Foessa (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española.
- \_\_\_ (2014). *Análisis y perspectivas 2014: Precariedad y cohesión social*. Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española.
- Ipsos Mori. (2013). *Road to Inclusion. A look at the financially underserved and excluded across Europe* MasterCard and Ipsos MORI.
- Malgesini, G., Rúa, A., Martínez de Ibarreta, C., y Redondo, R. (2007). *Informe anual sobre la vulnerabilidad social 2006*. Cruz Roja Española.
- Ortiz, S. y Marco, R. (2006). *La medición estadística de la pobreza*. Editorial Visión Libros.



## ARTÍCULO 4.

### ¿Protección o innovación? Soluciones para la integración financiera de la población vulnerable.

Los resultados de la directiva europea garante de las cuentas bancarias básicas son aún inciertos. En ninguno de los países europeos donde ha sido traspuesta existen aún datos o estudios sobre su éxito. Podría ser que el sector bancario no aplique con exhaustividad los preceptos legales, en particular los de acompañamiento y asesoramiento adaptado a los consumidores vulnerables, o la gratuidad efectiva del servicio. También podría suceder que las personas excluidas del sistema financiero sigan optando por estarlo, lo que cuestionaría el argumento del coste como principal barrera para el uso de servicios bancarios formales y requeriría de un análisis más riguroso sobre factores de comportamiento o actitud de determinadas personas hacia las instituciones bancarias y los servicios formales. En cierta medida, estas razones de tipo social y psicológico podrían requerir que el acompañamiento más adecuado fuera externo – desde organizaciones sociales que previamente apoyen a dichos colectivos en materia económica y laboral, asistencia social, legal, discapacidad, etc.- y que incentivara la integración bancaria de las personas excluidas. Además, el análisis de necesidades de las personas en riesgo de exclusión social muestra que el acceso y coste de la cuenta bancaria no son sus únicos – ni principales- problemas con los productos financieros, y que se requiere de un enfoque más amplio e innovador de soluciones que incluyan el fomento del ahorro, acceso a crédito, etc. A continuación, se recogen algunos ejemplos de innovación en este sentido, que podrían aplicarse en España:

- ◇ La colaboración conjunta del sector social, las instituciones públicas y el sector bancario podría estructurarse en programas parecidos a los ‘microcréditos ICO’, incluyendo también **productos de ahorro dirigidos a personas vulnerables**. Un ejemplo de iniciativas similares se encuentra en las IDA (Individual Development Accounts) norteamericanas. Se trata de cuentas de ahorro que deben estar dirigidas a necesidades concretas (estudios, vivienda, emprendimiento, jubilación). Las personas participantes suelen estar en situación de pobreza, bajos recursos económicos, desempleo o discapacidad, que deciden destinar parte de sus ganancias (salario, pensiones, subsidios, etc.) a un objetivo que mejore su situación social y laboral, al cual queda vinculada la aplicación de los fondos ahorrados. De esta manera las ayudas sociales podrían canalizarse hacia productos bonificados fiscalmente o a través del tipo de interés, y que pueden incluir aportaciones adicionales – *matching*- de los organismos de ayuda social como incentivo para su utilización. La función de las entidades sociales sería seleccionar y acompañar a las personas beneficiarias.

- ◇ Existen otras fórmulas de financiación alternativa y no bancaria, desarrolladas en progresión con las nuevas tecnologías y la economía colaborativa, y que pueden suponer un factor de resiliencia financiera para **proyectos de emprendimiento y personas**. En el primer caso podrían citarse las **plataformas de financiación participativa**: *crowdfunding*, bonos sociales, capital riesgo –social o no-, inversión filantrópica o *business angels*, como soluciones a la restricción de crédito bancario. Estas fórmulas coinciden en la interrelación directa entre el prestamista o inversor y el solicitante de financiación, y algunas de ellas exigen un retorno social en el proyecto de empresa, como la integración laboral de personas en desempleo de larga duración o discapacitadas, por ejemplo. Las **Instituciones Financieras de Desarrollo Comunitario** (CDFI, por su denominación en inglés) son empresas sociales, con parte de su pasivo apoyado en capital privado y parte en subvenciones o capital público, que favorecen igualmente el acceso al crédito de proyectos con un componente social – bien por su ámbito de negocio o su estructura, como las empresas de inserción laboral-. Los **grupos comunales de ahorro y préstamo**, algunos informales y otros con fórmula jurídica de cooperativa de servicios financieros, son ejemplos de economía colaborativa que fomentan los intercambios financieros entre pequeñas empresas y particulares. Estos no siempre se ven excluidos del sistema bancario formal, aunque sí pueden optar por fórmulas alternativas de finanzas debido a sentimientos de desconfianza, rechazo y autoexclusión frente al mismo.
  
- ◇ La **educación financiera** ha dispuesto hasta el momento en España de recursos desiguales y ha suscitado particular interés como reacción a los problemas aflorados durante la crisis financiera y la reducción de confianza en la banca. Desde entonces, se han puesto en marcha varios programas de educación financiera basados principalmente en plataformas web como [www.finanzasparamortales.es](http://www.finanzasparamortales.es); [www.bbvaedufin.com](http://www.bbvaedufin.com) o [www.rededucacionfinanciera.es](http://www.rededucacionfinanciera.es), además del Plan de Educación Financiera del Banco de España y la CNMV que desde 2008 ha promovido actuaciones en el ámbito escolar. No obstante, la educación financiera requiere una evaluación a más largo plazo y más amplia: Se podría invertir en una educación no sólo financiera, sino también económica, que fomente la capacidad de búsqueda y comparación crítica de información en el mercado financiero, así como la toma de decisiones planificadas y racionales. El público más adecuado son los jóvenes. Sin embargo, para las personas que se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad social esta solución, aunque conveniente en las etapas de formación escolar, no resulta suficiente. La mayoría de las personas están lejos de aprovechar los recursos de formación pasiva (webs): según las teorías del *behavioural finance*, o comportamiento financiero, somos proclives a este tipo de aprendizaje sólo cuando es de aplicación directa a decisiones inmediatas. Por ejemplo, podemos in-

teresarnos por aprender cómo funciona un plan de pensiones cuando pensamos en contratar uno. Y en ese momento conviene que las fuentes a utilizar sean fiables, aunque los estudios demuestren que la fuente preferida de asesoramiento son familiares y amigos, y que prestamos más atención a aquellos consejos que coinciden con nuestras ideas previas. Las personas en situación social vulnerable pueden tener mayor dificultad para sortear estos sesgos y aplicar criterios de elección racionales, la regulación sobre protección de los consumidores debería considerar su mayor riesgo en el uso de los servicios bancarios, garantizando un acompañamiento de **‘educación financiera aplicada’** en determinados momentos del ciclo de vida.

- ◇ Algunas iniciativas han considerado canales especialmente novedosos para la educación financiera: En Sudáfrica se ha conseguido que los particulares aprendan y mejoren su gestión del endeudamiento a través de los guiones de la serie de televisión Scandal!
- ◇ Finalmente correspondería prestar atención a la integración financiera de las personas más vulnerables dentro de la vulnerabilidad social: **al colectivo inmigrante no regularizado**, e incluso a una potencial acogida de refugiados, teniendo en cuenta el teórico cumplimiento futuro del compromiso de alojamiento de 16.000 refugiados en España para cumplir con el Plan de reubicación de refugiados de la Unión Europea que se acordó en septiembre de 2015. La investigación realizada en España (véase artículo 3) indica que las personas no bancarizadas corresponden precisamente a este perfil: personas extranjeras, con problemas en cuanto a su situación legal, en pobreza económica, y con empleos muy precarios. Una de las principales razones esgrimidas por este colectivo para no tener relación con las entidades bancarias es la falta de cumplimiento con los requisitos exigidos por las mismas. Sin embargo, la Directiva Europea de Cuentas de Pago 2014/92/UE considera como ‘personas residentes’ a las *“personas en busca de asilo, de conformidad con la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, y el Protocolo, de 31 de enero de 1967, relativos al estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales pertinentes”*, además de permitir una interpretación extensiva del término. Por tanto, uno de los retos de innovación para el sector financiero español es proporcionar herramientas - considerando situaciones más allá de la Normativa de prevención del blanqueo de capitales- para que estas personas puedan disponer de identificación y ser usuarias de estos servicios básicos. Existen experiencias, en parte promovidas por un proyecto de Naciones Unidas, para utilizar la **tecnología blockchain** para facilitar la identificación de personas indocumentadas y facilitar su integración financiera, que en Europa ya se están aplicando con éxito a los refugiados acogidos por Finlandia, entre otros países.



## DOSSIER "DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS BANCARIOS Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL".

Fecha: diciembre 2017

Autora: Beatriz Fernández Olit, UNED

Coordinadoras: Marta de la Cuesta González, UNED

Eva Pardo Herrasti, UNED

Financiado por: Fundación Fomento Hispania

*\* La Fundación Fomento Hispania no se hace responsable de las ideas y opiniones aquí vertidas, que no reflejan su posición oficial.*