



**DERECHO INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA:
IMPORTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN EN COLOMBIA**

FELIPE A. GALVIS CASTRO

Artículo de reflexión

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.38.2017.08>

**Universidad de los Andes
Facultad de Derecho
Rev. derecho publico No. 38
enero - junio de 2017. e-ISSN 1909-7778**

Derecho internacional de la educación financiera: importación e implementación en Colombia

Resumen

Esta contribución tuvo como propósito establecer las características del trasplante jurídico de la educación financiera a Colombia. Para cumplir con este objetivo determinó la naturaleza de la educación financiera como conjunto de lineamientos adoptados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), precisó los textos normativos y de política en los que se materializa en el ámbito nacional, exploró el papel de actores no estatales en su importación y describió la forma en que ha empezado a implementarse en colegios y escuelas de Colombia. Se concluyó que el trasplante no consiste únicamente en la importación de estándares normativos, sino en la circulación de argumentos que les garantizan una plataforma intelectual y política. Más importante que las justificaciones explícitas, es el interés por obtener prestigio en la economía internacional e imitar modelos que se consideran ejemplares.

Palabras clave: derecho internacional, educación, mercado financiero, globalización, OCDE.

International law of financial education: import and implementation in Colombia

Abstract

This contribution aims to describe the main features of the legal transplant of financial education to Colombia. To meet this goal, it explores the nature of financial education as a set of guidelines issued by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD); highlights the legal norms and policy documents in which it has been translated at the national level; ponders the role of non-state actors in this process; and depicts the way this form of education is currently being implemented in Colombian schools. This article concludes that this legal transplant not only consists in the import of juridical standards, but in the circulation of arguments and reasons, which create the intellectual and political platform to national strategies of financial education. More important than the explicit justifications given in official documents, is the quest for prestige in the international economic arena and the need to mimic models regarded as exemplary.

Keywords: International law, education, financial market, globalization, OECD.

Direito internacional da educação financeira: importação e implementação na Colômbia

Resumo

Esta contribuição foi destinada a estabelecer as características do transplante legal da educação financeira para a Colômbia. Para cumprir esse objetivo ele determinou a natureza da educação financeira como um conjunto de diretrizes adotadas na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ele identificou os textos normativos e políticos que as materializam a nível nacional, ele explorou a papel dos agentes não estatais na importação e descreveu como ele começou a ser implementado em colégios e escolas na Colômbia. Concluiu-se que o transplante não é apenas a importação de normas jurídicas, mas a circulação dos argumentos que lhes assegurem uma plataforma intelectual e política. Mais importante que as justificativas explícitas, é o interesse em obter prestígio na economia internacional e imitar modelos considerados exemplares.

Palavras-chave: direito internacional, educação, mercado financeiro, globalização, OCDE.

Derecho internacional de la educación financiera: importación e implementación en Colombia^{*1}

FELIPE A. GALVIS CASTRO**

SUMARIO

Introducción – I. LA EDUCACIÓN FINANCIERA COMO PRODUCTO DEL DERECHO INTERNACIONAL – A. *La educación financiera como derecho internacional* – B. *Derecho y descrédito internacional* – C. *Circulación internacional de la educación financiera* – II. LA EDUCACIÓN FINANCIERA COMO TRASPLANTE JURÍDICO – A. *De la perspectiva internacional a la transnacional* – B. *Los estudios de trasplantes jurídicos como marco de análisis* – C. *Importación de estándares internacionales e implementación en Colombia de la educación financiera* – 1. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 – 2. Acuerdo 024 de 2012 – 3. Decreto 457 de 2014 – 4. Orientaciones pedagógicas del Ministerio de Educación – 5. La vida cotidiana de la educación financiera – D. *La ruta del trasplante jurídico de la educación financiera en Colombia* – E. *Retoques jurídicos y recepción de la educación financiera en Colombia* – III. JUSTIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA, TRASPLANTE DE IDEAS Y ANÁLISIS VALORATIVO – A. *Funciones sociales del derecho internacional* – B. *La justificación de la educación financiera* – 1. Protección de los usuarios – 2. Decisiones personales, riesgos y crisis financieras – 3. Inclusión financiera – 4. Salud y crecimiento de la economía nacional – 5. Responsabilidad social empresarial – 6. Emprendimiento – 7. Garantía de derechos humanos – C. *Subtexto: el poder del derecho internacional como convergencia* – IV. CONCLUSIONES – Referencias.

* Cómo citar este artículo: Galvis Castro, F. A. (Junio, 2017). Derecho internacional de la educación financiera: importación e implementación en Colombia. *Revista de Derecho Público*, (38). Universidad de los Andes (Colombia). <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.38.2017.08>

1. El artículo hace parte de la investigación doctoral que el autor adelanta sobre la aplicación de la educación financiera en Colombia como objeto de derecho internacional que se materializa en la vida diaria de las personas.

** Abogado y magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, LL.M. (magíster) in International Legal Studies de Georgetown University. Doctorando en Derecho de la Universidad del Rosario. Profesor de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Teoría Jurídica de la Universidad del Rosario. ORCID: orcid.org/0000-0002-1552-0602. Correo: felipe.galvis@urosario.edu.co

Introducción

Establecer la ruta que ha seguido la educación financiera como institución en su importación a Colombia exige rastrear un conjunto de ideas y argumentos. Estos han viajado y se han transmitido desde organizaciones internacionales, hacia espacios nacionales de decisión y escenarios locales de implementación, como colegios y escuelas. En este trasegar, la institución ha crecido. Nuevos argumentos se suman en el “debate” nacional y local para justificar la necesidad, urgencia y sentido estratégico de este tipo de educación. Importantes actores nacionales, en contacto con lenguajes y organismos internacionales, lideran la cruzada por la alfabetización financiera en el ámbito interno.

En esa ruta de la educación financiera, el derecho cumple un papel muy importante. Incluso, para decirlo en una palabra, los estándares que gobiernan la educación financiera *son* derecho y en particular derecho internacional. Este derecho asume apariencias muy diferentes en cada punto de esa trayectoria de importación de la educación financiera a Colombia. En el plano internacional adopta la forma de recomendaciones y lineamientos sobre buenas prácticas, que los Estados siguen por razones reputacionales. Esto último ocurre a menudo con el derecho internacional, sin que esto le reste relevancia jurídica a sus contenidos o al proceso mismo de su difusión. En el orden nacional esas recomendaciones adquieren la forma de decisiones de política pública y normas de leyes o decretos. Así, transmutadas en

el lenguaje de los hacedores de política o de los legisladores colombianos, las recomendaciones internacionales se convierten en reglas jurídicas de alcance nacional. Estas reglas se traducen luego en lineamientos de implementación de estrategias de educación. Por último, todo lo anterior se transforma en justificación de los proyectos de educación financiera adoptados en colegios y escuelas, en contenidos curriculares y prácticas pedagógicas en la vida cotidiana de comunidades académicas.

Este artículo aborda la educación financiera como un conjunto de lineamientos y guías de acción que son promovidos por organizaciones internacionales y acogidos por muchos Estados. A partir de esta comprensión, se interesa por el proceso de importación, transmutación e implementación jurídica de este tipo de educación en Colombia. Como exploración se mueve en dos niveles: texto y subtexto (Perry-Kessaris, 2013). Describe como *texto* las normas que han jugado un papel decisivo en ese proceso de importación. Como *subtexto*, explica las razones que hacen circular a la educación financiera en toda su trayectoria hasta colegios y escuelas.

Para cumplir tal objetivo, este artículo (i) caracteriza la educación financiera como derecho internacional y describe la naturaleza jurídica de los estándares internacionales que regulan la materia; (ii) presenta la ruta de la importación a Colombia de la educación financiera como institución jurídica; y (iii) reconstruye las principales líneas discursivas que llevan a justificar la implementación de este tipo de estrategias.

Como marco conceptual, este trabajo explica las particularidades del proceso de implementación de la educación financiera en Colombia, con el apoyo de nociones como *derecho blando*, *trasplante jurídico*, *transmutación de objetos jurídicos* y *funciones sociales del derecho internacional*. Estos conceptos son utilizados como medios para organizar hipótesis y relacionarlas con hallazgos que de otra manera podrían parecer aislados (Perry-Kessaris, 2013).

En general esta contribución tiene un propósito descriptivo de los detalles de la puesta en funcionamiento de la educación financiera en Colombia. Por razones de espacio no se expone una valoración de la legitimidad o conveniencia de este tipo de estrategias nacionales de *alfabetización financiera*, ni de la veracidad de las razones que se presentan para justificarlas. Eso excede el objetivo de este texto y se requiere otro artículo para cumplir ese propósito.

De otro lado, dado que estas estrategias de educación financiera han tenido hasta ahora poca atención en el debate público a nivel nacional e internacional, esta contribución pretende animar su conocimiento y discusión. Se trata de un asunto sensible, que se enmarca en un proceso más amplio de economización de todas las esferas de la vida, y que hasta ahora ha pasado desapercibido para la ciudadanía (Nussbaum, 2014).

Por último, esta contribución pretende mostrar la forma en que el derecho internacional se materializa en la vida diaria (Eslava & Pahuja,

2012). Contrario a afirmaciones que aún hoy persisten acerca de la irrelevancia del derecho internacional, ilustra la forma en que una serie de recomendaciones sobre buenas prácticas, emitidas por una organización internacional, definen políticas de alcance nacional y prácticas en la cotidianidad. Sirve entonces como ejemplo de las formas tan diversas en que el derecho internacional cumple una función más allá de la regulación del comportamiento de los Estados, cuando constituye justificación y legitimación de políticas públicas de impacto para el ciudadano común (Onuma, 2010, p. 162).

I. LA EDUCACIÓN FINANCIERA COMO PRODUCTO DEL DERECHO INTERNACIONAL

A. La educación financiera como derecho internacional

Incluso las caracterizaciones más tradicionales del derecho internacional reconocen, desde hace décadas, que el proceso de formación de reglas no corresponde exclusivamente a la celebración de tratados ni a la formación de normas de derecho internacional consuetudinario (fuentes por excelencia del derecho internacional bajo lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia). Sin desconocer la importancia de estos dos tipos de fuentes del derecho internacional, se admite de manera cada vez más frecuente la formación de estándares en el seno de organizaciones internacionales, con diversos niveles de influencia y vinculatoriedad.

Dunoff, Ratner y Wippman (2010) advierten, por ejemplo, cómo las organizaciones internacionales han abierto la posibilidad a “nuevas formas de creación del derecho, que incluyen formas administrativas de producción de reglas por parte de cuerpos ejecutivos en los que solo unos miembros de la organización tienen asiento” (p. 27). Comúnmente agrupadas bajo la noción de derecho blando (*soft law*) estas formas de producción del derecho operan en casos en los que los Estados se muestran reacios a aprobar tratados, en materias como telecomunicaciones, inversión extranjera y derechos humanos.

En estos asuntos, los Estados consideran que la forma regulatoria que ofrecen los tratados o las reglas de derecho internacional consuetudinario, probablemente por ser fuentes vinculantes, pueden ser muy rígidas o muy lentas en su formación. Los Estados también muestran reticencia frente a aceptar reglas obligatorias en ciertas materias. Estas razones los llevan a recurrir a fórmulas que sin ser vinculantes jurídicamente, les permiten precisar líneas de conducta deseables de manera técnica, flexible y rápida (Chinkin, 1989).

Dunoff, Ratner y Wippman (2010) observan que esta actividad de producción del derecho ha resultado en una gran variedad de “instrumentos cuasi-legales, que van desde pronunciamientos de organizaciones internacionales a estándares y códigos de conducta promulgados por grupos industriales; estos diversos instrumentos son clasificados frecuentemente como derecho blando” (p. 93). Estos estándares

de derecho blando, anotan, “no son formales y jurídicamente vinculantes, pero la línea entre lo vinculante y lo no vinculante puede ser difícil de trazar y menos significativa de lo que uno podría esperar” (p. 93).

Estos estándares rompen entonces la clasificación binaria de los materiales que conforman el derecho internacional entre “vinculantes” y no “vinculantes”, para admitir una amplia gama de posibilidades de incidencia sobre el comportamiento de los Estados. Es decir, la vinculatoriedad es un asunto de grado y no un atributo que siempre se identifica de forma concluyente. Incluso lo contenido en muchos tratados puede llegar a calificarse de derecho blando, dado que sus normas establecen obligaciones blandas, como metas generales (Chinkin, 1989).

Igualmente, el derecho blando no consiste en normas de conducta que en caso de ser incumplidas acarrearán una sanción para el Estado concernido. Sobra decir que esto en el caso del derecho internacional tiene una significación y eficacia diferentes frente a lo que ocurre en los ordenamientos internos (Akehurst, 1979). Como sugiere Merry (2006), al rescatar la analogía sugerida por Hans Kelsen entre el derecho internacional y el orden jurídico de comunidades primitivas (dado que ambos carecerían de órganos centralizados de creación y aplicación del derecho), el cumplimiento de las reglas en esos dos escenarios depende de “la costumbre, la presión social, la colaboración y las negociaciones entre las partes para desarrollar reglas y resolver conflictos” (p.

101). En particular, una razón decisiva para el seguimiento de las reglas del derecho internacional ha sido siempre la presión social por parecer una nación civilizada ante sus pares en la escena internacional (Koskeniemi, 2004; Anghie, 2004; Merry, 2006; Golove y Hulsebosch, 2010; Eslava, Obregón y Urueña, 2016).

Esta característica se hace aún más notoria en el caso de estándares de derecho blando. La desviación del comportamiento de un Estado frente a estándares de este tipo no supone una sanción ejercida por órgano centralizado alguno (algo que raramente ocurre en el derecho internacional) ni represalias directas, determinadas y ejecutadas *motu proprio* por otros Estados (de uso más frecuente en materia internacional). El incumplimiento de este tipo de directrices de derecho blando conlleva algo que escapa al análisis estrictamente jurídico y se explica en razón de la interdependencia en las relaciones internacionales. En tales casos, la desviación del comportamiento de un miembro de la comunidad internacional frente a estos parámetros trae como consecuencia descrédito y un costo significativo en términos reputacionales. Como lo señala Celine Tan (2013) “los Estados aceptan cambios regulatorios no solo porque el derecho internacional los obligue, sino porque su adopción resulta necesaria para demostrar la elegibilidad del Estado en la membresía de la integrada, globalizada economía” (p. 34).

Todo lo anterior permite dar un lugar en la teoría de fuentes del derecho internacional a los estándares de la educación financiera, princi-

palmente contenidos en las recomendaciones del Consejo de la OCDE. Esto debe prevenir la inclinación a desconocer, bajo una comprensión muy rígida del derecho, la influencia de las recomendaciones y códigos de buenas prácticas de la OCDE, como marcos que orientan el comportamiento de los Estados y los llevan a reformas legales e institucionales en el plano interno. De acuerdo con los anteriores supuestos, es posible caracterizar, como punto de partida, los estándares internacionales sobre educación financiera como derecho internacional.

B. Derecho y descrédito internacional

Con esa connotación de derecho internacional, y un nivel de vinculatoriedad blando, los estándares de educación financiera marcan un curso de acción que se espera de los Estados, so pena de verse expuestos a un ostensible costo reputacional en un mundo interdependiente. La sanción no corresponde a una decisión explícita de censurar la conducta del Estado, sino a la desvaloración de este, de sus instituciones educativas y de su “capital humano” (Brown, 2015) en los índices internacionales sobre educación financiera y sobre prácticas de gobierno. En el marco de las pruebas sobre educación PISA (administradas por la OCDE) se evalúan las competencias financieras de niñas, niños y adolescentes. Este indicador se une a otras valoraciones realizadas por la misma organización para evaluar las instituciones nacionales y clasificarlas en un *rating* global.

De esta manera, el costo reputacional no solo compromete al Estado sino que se extiende a sus ciudadanos. Como lo ha notado Brown (2015), lo que está en juego en este tipo de valoraciones es la suerte del Estado y de su capital humano. Los dos son objeto de las reformas institucionales que se promueven en la actualidad desde espacios como el que representa la OCDE. La analogía platónica entre la *ciudad* y el *alma* está en el trasfondo de esta lógica. Los dos, Estado y ciudadano, deben comportarse como corporaciones (*firms*) en el marco de la competencia económica global:

De los dos, personas y Estados, se espera que se comporten de manera que maximicen su valor capital en el presente y aumenten su valor futuro, y los dos, personas y Estados, hacen esto a través de prácticas de emprendimiento, inversión en sí mismos y/o atracción de inversionistas. Cualquier régimen que persiga otro curso de acción enfrenta crisis fiscales, desvalorización crediticia, monetaria o de sus títulos en los ratings, así como pérdida de legitimidad en el mejor de los casos; bancarrota y disolución en situaciones extremas. Asimismo, un individuo que gire hacia otras búsquedas se arriesga al empobrecimiento y a una pérdida de estima y solvencia en el mejor de los casos; arriesga su supervivencia en situaciones extremas. (Brown, 2015, p. 22).

Como se advierte en todos los documentos sobre educación económica y financiera (EEF) publicados en Colombia, desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta los proyectos educativos institucionales de los colegios, el beneficio de

implementar este tipo de educación consistiría en mejorar la salud de la economía nacional y las condiciones de inserción de Colombia en los mercados internacionales (como lo dice el Decreto 457 de 2014). Esto se lograría mediante la admisión de Colombia en la OCDE, lo cual “permitirá al país beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010, p. 678).

Un riesgo obvio, entonces, de no seguir las recomendaciones es recibir una negativa frente a la solicitud de ingreso que realizó Colombia a ese grupo de “economías líderes”, con las mejoras prácticas de gobierno, que es la OCDE. Una vez un Estado expresa su interés en hacer parte de esta organización, debe armonizar su legislación y sus instituciones a los códigos de buena conducta y a las recomendaciones sobre buenas prácticas de este organismo internacional. No es un asunto optativo, si es que se desea entrar en la organización, con los beneficios reputacionales que esto conlleva, bajo la óptica y la valoración que ya ha efectuado el Estado, en términos de inserción en la economía global.

Además, este tipo de educación pretende superar los niveles de “analfabetismo financiero” que presentarían países como Colombia. Este argumento recuerda inevitablemente el tono “civilizador” de algunas instituciones internacionales y el presunto interés de ciertos pueblos por parecer civilizados mediante el seguimiento de las normas y marcos de conducta trazados a partir de esas organizaciones.

En síntesis, marginarse de las recomendaciones sobre buenas prácticas en educación financiera, abandonar este tipo de estrategias nacionales y seguir un curso de acción diferente, supone exponer las instituciones, la economía nacional y al propio capital humano colombiano al descrédito internacional.

C. Circulación internacional de la educación financiera

ASOBANCARIA, el gremio de los establecimientos bancarios en Colombia, fue el principal actor de mediación entre lo local y lo internacional en materia de educación financiera. Incidió de forma decisiva en la importación de los recursos institucionales y discursivos que supone ese tipo de educación. ASOBANCARIA explica el desarrollo internacional de los mismos lineamientos en los siguientes términos:

La educación financiera ha ganado reconocimiento a nivel internacional como elemento indispensable de la vida cotidiana de todos los ciudadanos. En 2005 ocurre el primer gran hito en esta materia, a raíz de la publicación del documento de recomendaciones de política pública sobre principios y buenas prácticas en materia de educación financiera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [sic] (OCDE).

Este documento establece los parámetros para la consolidación, construcción y desarrollo de programas de educación económica y financiera de nivel estatal. En la segunda

de las seis recomendaciones que hace la OCDE, menciona que es deseable iniciar la educación financiera desde el nivel escolar, buscando “*impactar los comportamientos de los futuros adultos y aprovechar la potencialidad que tienen los niños y jóvenes de ser divulgadores de nuevos hábitos en el resto de la población (familiares, amigos y comunidad)*”. (ASOBANCARIA, 2014, p. 2). [Cursivas en el original].

ASOBANCARIA reconoce que en diversos países existían programas de capacitación financiera desde hace varias décadas. Sin embargo, la educación financiera actual se origina en la estrategia global lanzada por la OCDE en 2003 y en las recomendaciones que emitió el Consejo de esa misma organización en 2005. Este conjunto de lineamientos sobre buenas prácticas cumple un papel decisivo en el diseño de nuevas estrategias y nuevos objetivos para iniciativas de formación financiera. Ya no se trata de capacitación financiera.

En estas recomendaciones se advierte la necesidad de “individuos educados financieramente para asegurar niveles suficientes de protección de los inversionistas y de consumidores así como un tranquilo funcionamiento, no solo de los mercados financieros, sino de la economía” (OCDE, 2005). Igualmente, la OCDE considera que la educación financiera constituye una herramienta útil para promover el desarrollo económico; la protección del consumidor; la confianza, estabilidad y regulación de las instituciones financieras. Estos objetivos se alcanzarían si se promueve el desarrollo de

competencias para la adopción de decisiones financieras responsables a nivel personal y familiar.

La OCDE observa que los contenidos de la educación financiera deben ser determinados de acuerdo a circunstancias nacionales y deberían ocuparse de aspectos importantes de la “planeación financiera de la vida” como ahorro, administración de créditos personales, seguros, pensiones, así como nociones básicas de economía y matemáticas.

El Consejo de la OCDE recomienda entonces la adopción de estrategias nacionales de educación financiera. Los medios pueden ser diferentes: clases formales, programas de consejería en finanzas o el uso de medios de comunicación para divulgar información. En cualquier caso, para la OCDE la educación financiera debería empezar desde el colegio, y las personas deben ser educadas sobre asuntos financieros tan tempranamente como sea posible (OCDE, 2005).

En apoyo de las estrategias nacionales, las recomendaciones de la OCDE de 2005 plantean la necesidad de promover la cooperación internacional. Esto incluye el uso de esa organización como foro de intercambio de información sobre experiencias nacionales y buenas prácticas en la materia. La OCDE articula los esfuerzos nacionales, comparte y divulga información mediante la Red Internacional de Educación Financiera (International Network on Financial Education, INFE). Esta convoca a representantes de más de cien economías, in-

cluidos los miembros del G20, para discutir los medios y estrategias para promover la educación financiera.

En 2006, la reunión de ministros de Finanzas del Grupo de las Ocho Economías más importantes del planeta (G8) hizo un llamado para que la OCDE continuara con los esfuerzos dirigidos a fijar lineamientos sobre buenas prácticas en materia de educación financiera. En 2008, el Consejo de la OCDE aprobó dos resoluciones con recomendaciones relativas a buenas prácticas sobre educación financiera en pensiones y seguros, mientras que en 2009 emitió una referida a educación crediticia y en 2012 se ocupó de la educación financiera específicamente en el ámbito escolar.

En junio de ese mismo año, los jefes de Estado del Grupo de los 20 (G20) aprobaron los Principios de Alto Nivel de la OCDE/INFE sobre Estrategias Nacionales de Educación Financiera. La naturaleza de esos principios y el alcance frente a lo formulado en recomendaciones del Consejo de la OCDE se precisan así en ese documento:

Los principios de alto nivel tratan de abordar estos problemas y ofrecer a las partes interesadas, y en particular a los gobiernos y a las autoridades públicas, orientaciones internacionales y opciones de política de carácter no vinculante con el fin de que desarrollen estrategias nacionales de educación financiera eficaces. Así pues, estos principios constituyen un importante instrumento orientativo de carácter global para la educación y concien-

ciación financieras, y deberían considerarse conjuntamente con la serie de recomendaciones ya formuladas y aprobadas por la INFE y el Consejo de la OCDE. (G20, 2012, p. 3).

Los principios señalan una serie de buenas prácticas sobre la preparación, planificación, evaluación y consulta de la puesta en funcionamiento de estrategias nacionales de educación financiera. Igualmente convienen en la necesidad de una estructura de gobierno que coordine la implementación de ese tipo de estrategias, con el concurso de diferentes “partes interesadas” (G20, 2012).

Todo lo anterior se refleja en una alianza de Estados, organizaciones y líderes alrededor de la educación financiera, que promueven la implementación de estrategias nacionales de educación financiera conforme a los lineamientos de la OCDE de 2005. A partir de la estrategia lanzada por la OCDE en 2003, sus recomendaciones de 2005, el apoyo del G8 y luego el G20, la convergencia internacional por la educación financiera ha contado con los esfuerzos del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, el Ministerio de Finanzas de Rusia, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, la Unión Europea, entre otros. Desde entonces se han organizado múltiples conferencias, foros y publicaciones con recomendaciones sobre buenas prácticas.

El carácter blando de los lineamientos de la OCDE desde el punto de vista jurídico, no debe hacer perder de vista el efecto que tiene en el

plano político y diplomático la cruzada internacional por la educación financiera. Una discusión sobre la obligatoriedad jurídica de ese tipo de lineamientos resulta en la práctica irrelevante y dice muy poco sobre su efectivo seguimiento por parte de los Estados, cuando en espacios como el G8 y el G20 se hacen llamados a adoptar estrategias de educación financiera a nivel global, con el apoyo de organizaciones internacionales.

II. LA EDUCACIÓN FINANCIERA COMO TRASPLANTE JURÍDICO

A. De la perspectiva internacional a la transnacional

La caracterización de la educación financiera y de las recomendaciones de la OCDE como derecho internacional, con un nivel blando de vinculatoriedad, que se sigue por razones reputacionales, en un mundo interdependiente y marcado por las realidades de la inserción y el posicionamiento de las economías y de las personas en los mercados globales, constituye solo un primer paso en este análisis. Aunque es necesaria como punto de partida, esa primera caracterización no revela mucho sobre la forma en que este tipo de estándares blandos son luego importados al ámbito nacional, para ser traducidos en legislaciones y medidas de política pública.

Cuando se habla de tratados, la forma en que las normas internacionales se incorporan en los ordenamientos jurídicos nacionales y se

convierten en prácticas institucionales resulta hasta cierto punto más obvia. Las normas constitucionales de cada Estado determinan la forma en que los tratados internacionales llegan a hacer parte del orden jurídico local y *deben* ser aplicados por las autoridades públicas (Gaviria Liévano, 2011).

Por el contrario, cuando se trata de lineamientos como los descritos, que más que vinculantes para los Estados resultan influyentes para ellos, se requiere un análisis que vaya más allá del ámbito estatal y de las fórmulas jurídicas sobre la vinculatoriedad. En otras palabras, un enfoque Estado-céntrico resulta insuficiente para identificar el rol de actores no estatales en el proceso de formación, difusión e integración de normas internacionales en el plano nacional. En el caso del derecho blando, la participación de esos actores no estatales resulta decisiva para que este sea conocido y utilizado en el ámbito interno.

Esto supone complementar una perspectiva internacional, con una aproximación transnacional.² Conforme a la primera se acostumbra hacer referencia a los fenómenos relacionados con Estados nacionales, representados por sus respectivos gobiernos, como unidades aparentemente “monolíticas”, bajo una visión “horizontal” de la escena global (Onuma, 2010, p. 67). La perspectiva transnacional complementa lo anterior, porque supera una visión Estado-céntrica, de manera que se pres-

te también atención a la actuación de actores no estatales, que cuentan con la posibilidad de interactuar con espacios globales de decisión, al tiempo que inciden en el plano nacional. Bajo esta visión complementaria, vertical, adquieren relevancia, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos ciudadanos, empresas multinacionales y medios de comunicación (Onuma, 2010, p. 67).

Lo anterior puede también plantearse en estos términos. El análisis más frecuente del derecho internacional no va más allá de lo que ocurre a nivel macro en las relaciones internacionales. James Rosenau (1995) diferencia entre parámetros macro, macro-micro y micro que sustentan el sistema global. El primero (macro) se refiere al relacionamiento entre Estados, organizaciones internacionales y actores claves en la escena global. El macro-micro supone observar las relaciones de autoridad que se tejen entre grandes colectividades, como por ejemplo los gobiernos, las empresas multinacionales o grupos étnicos, respecto de los ciudadanos. El parámetro micro se concentra en las habilidades analíticas y emocionales de los individuos, con las cuales responden a diversos eventos (p. 194).

Los Estados se ven influenciados por las reglas, objetivos y marcos cognitivos trazados en el orden jurídico internacional a nivel macro, pero esta influencia es el resultado de un proceso que se presenta a nivel macro-micro.

2. Esta distinción tiene el sentido anotado en teoría de las relaciones internacionales, no así en el derecho, en el que lo internacional y lo transnacional tienen actualmente connotaciones diferentes. Por ejemplo, en Luban, O'Sullivan y Stewart (2010).

Goodman y Jinks (2013) advierten cómo las organizaciones internacionales influyen sistemáticamente en las decisiones jurídicas y de política de los Estados. Aunque esta influencia es perceptible y se verifica a nivel macro, Estatal, se genera a través de un proceso macro-micro, social. Los desarrollos internacionales influyen en actores locales dentro y fuera de la administración del Estado. Estos a su vez se movilizan hacia el Estado para obtener decisiones jurídicas y de política que sean concordantes con lo que ocurre en la escena internacional y con lo que consideran un curso de acción deseable para la sociedad (p. 12).

En esos términos, la que parece ser la principal desventaja de las normas del derecho blando, como es la relativa ausencia de vinculatoriedad de sus estándares bajo el derecho internacional, se convierte en su faceta más interesante. Como se trata de directrices que en general se consideran no obligatorias para los Estados, el proceso que lleva a que las autoridades públicas se interesen por traducirlos en normas nacionales plenamente vinculantes y obligatorias exige inevitablemente la movilización, cabildeo e incidencia por parte de actores no estatales. Es decir, se trata de un proceso que no se resuelve mediante discusiones doctrinales sobre la vinculatoriedad de las normas bajo el derecho internacional.

En el campo de los derechos humanos, por ejemplo, algunos estándares de derecho blando han sido utilizados y aplicados regularmente por autoridades administrativas y judiciales al interior de los Estados, como resultado de la

labor de las ONG. Estas se han encargado de difundir esos estándares y de exigir que la actuación de las autoridades públicas se ajuste a ellos todo lo posible, sin importar que en estricto sentido no pueda afirmarse la existencia de obligaciones vinculantes para el Estado a la luz del derecho internacional (por ejemplo, Comisión Colombiana de Juristas, 2007).

Estos procesos de utilización local de estándares de derecho blando requieren entonces de otro tipo de análisis. No consisten en tratados internacionales, cuya incorporación en el ámbito nacional se da por descontada mediante los procesos de aprobación y ratificación regulados a nivel constitucional (más allá de una posible brecha entre su inclusión normativa y su utilización por jueces y autoridades administrativas). Se trata, por el contrario, de la utilización de estándares, recomendaciones y códigos de buenas prácticas que circulan en el plano internacional, que no son vinculantes bajo el derecho internacional, pero que se incorporan en normas nacionales y en prácticas institucionales locales de forma frecuente.

B. Los estudios de trasplantes jurídicos como marco de análisis

El examen que exige ese fenómeno es el que ofrece la noción de trasplante jurídico. Lo anterior implica adoptar lo que Bonilla (2009) denomina un modelo complejo de análisis de los trasplantes jurídicos. Para este autor, un modelo simple ha dominado la discusión sobre el intercambio de “normas, instituciones y

conceptos” entre sistemas jurídicos. En primer lugar, en cuanto a los actores, este modelo simple considera que

tanto el exportador como el importador de derecho son claramente identificables, que estos se encarnan en gobiernos que actúan en nombre y representación de Estados y que el sistema jurídico del país receptor es dependiente o menos desarrollado que el del emisor. (Bonilla, 2009, p. 14).

En segundo lugar, Bonilla encuentra que el modelo simple caracteriza el objeto transferido como constituido exclusivamente de reglas jurídicas, que no sufren ninguna modificación en el proceso de recepción. Por último, bajo el modelo simple la circulación de objetos jurídicos se presenta en una sola dirección: de un Estado exportador a uno importador.

El modelo complejo sugerido por Bonilla ofrece una mejor respuesta a las sinuosidades, trayectorias y divergencias que pueden surgir en la circulación de las instituciones jurídicas y en la composición misma de estas. Bajo este modelo se reconoce que no solo los gobiernos, como representantes de los Estados, participan de los intercambios jurídicos. Por el contrario, “el derecho viaja también a través de los comerciantes, refugiados, inmigrantes legales e ilegales, misioneros, juristas, académicos, colonizadores y estudiantes” (2009, p. 16). En segundo lugar, no solo circulan reglas jurídicas, sino también los argumentos que las sustentan, diseños institucionales, estrategias de intervención pública, ideologías, “métodos

de enseñanza o estructuras curriculares” y modelos teóricos. En este viaje los objetos jurídicos sufren transmutaciones, modificaciones, como adaptaciones a las condiciones del contexto de recepción. Por último, la circulación puede ser “de doble vía entre los agentes que exportan e importan el derecho” y no corresponde necesariamente a relaciones de dependencia o jerarquía entre Estados (Bonilla, 2009).

En el marco de este modelo complejo, Bonilla (2009) destaca como “los principales agentes exportadores del derecho hoy en día” a instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Internacional del Comercio. Con ello, reconoce que el intercambio de objetos jurídicos puede ser entre Estados, o entre Estados y organizaciones internacionales, con incidencia de actores no estatales, como se anotó. Aparte de las instituciones mencionadas por Bonilla, debe incluirse a la OCDE, organización que juega un papel central en la circulación internacional de la educación financiera y con una amplia agenda de reformas estatales en la actualidad.

Esto coincide con uno de los reclamos que surgen frente a las aproximaciones más frecuentes a los trasplantes jurídicos. Por ejemplo, Graziadei (2006) señala cómo en buena parte de los estudios sobre trasplantes, estos se presentan “desconectados” de los actuales proyectos globales de transformación jurídica, por ejemplo, los promovidos por instituciones internacionales. Muestra el uso frecuente de

estándares internacionales (uniformes o armonizadores, contenidos en tratados o en estándares de derecho blando) como estímulo para la implementación de trasplantes jurídicos y reformas institucionales. Para ejemplificar esta situación menciona los instrumentos internacionales de derechos humanos (que se encuentran con el derecho constitucional nacional), los estándares de la United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) o el International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT), o las reformas promovidas desde el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio (Graziadei, 2006).

Como advierte Bonilla (2009), el estudio de los trasplantes jurídicos ha estado dominado por tres escuelas o enfoques que combinan varios de los argumentos de los modelos simple y complejo: pragmático, contextual y valorativo. Bajo el primero, se hace énfasis en el fin que persigue el objeto jurídico trasplantado, como solución a un problema determinado, por ejemplo, la necesidad de mejorar la administración de justicia o procurar equilibrio macroeconómico. De acuerdo al enfoque contextual, el derecho es un reflejo de la sociedad, por ello, esta perspectiva se interesa en particular por el estudio de las condiciones propias de los contextos de producción y de recepción de objetos jurídicos, con el fin de cuestionar las posibilidades reales de éxito de los trasplantes. Por último, el enfoque valorativo se ocupa más de “los valores, principios e intereses políticos” que fundamentan los trasplantes. Este tipo

de análisis parte de la premisa de que los instrumentos jurídicos concretos pueden ser de una importancia secundaria, frente a “las categorías conceptuales y prácticas que les dan origen y los sostienen” (Bonilla, 2009, p. 21). Bajo esta última perspectiva se presentan los trasplantes jurídicos como parte de proyectos de imperialismo, de “civilización” o de expansión de la cultura y el derecho occidentales.

En este plano valorativo, Graziadei (2006) observa que los trasplantes se presentan principalmente por tres tipos de razones: “la imposición del derecho a través de la violencia de una forma u otra; los cambios producidos por el deseo de seguir modelos prestigiosos; y la reforma con el propósito de mejorar el rendimiento económico” (p. 456).

Con la primera, Graziadei (2006) se refiere a la difusión de instituciones jurídicas a través de la conquista o la expansión militar de poderes coloniales dominantes. La fuerza es el elemento dominante bajo este primer grupo de procesos de trasplante. Respecto de la segunda (trasplantes que se hacen por prestigio), observa que la recepción (y la imitación) de instituciones jurídicas sigue muy a menudo el “deseo de tener lo que otros tienen, especialmente si se considera superior” (p. 457). En este segundo caso, el factor que conduce al trasplante es el interés de “adherirse de forma voluntaria a modelos culturales” (p. 458). Por último, en cuanto a los trasplantes jurídicos motivados por el interés de mejorar el rendimiento económico, Gra-

ziadei problematiza las asunciones de fondo: el presunto vínculo entre cambios jurídicos y crecimiento económico. Igualmente, cuestiona de este último tipo de razones el proceso de toma de decisiones sobre la importación de instituciones, presentado como un asunto perfectamente racional y libre de incertidumbres.

Por el contrario, Graziadei (2006) señala cómo dicho proceso está marcado por la existencia de “intereses creados”, así como por creencias y prejuicios sobre el papel de las instituciones en el ámbito local. En cualquier caso, advierte la forma en que esas presunciones (sobre el impacto de la calidad de las instituciones en el desempeño económico) se articulan a la presión ejercida por instituciones financieras internacionales. Estas, en su opinión, promoverían reformas jurídicas que se consideran necesarias para el buen funcionamiento de los mercados, como un renovado interés por las instituciones, incluidas las jurídicas (neoinstitucionalismo), como medio para la aceleración del crecimiento económico.

Por último, el análisis sobre trasplantes jurídicos no ha sido exclusivo de una disciplina. Se han realizado investigaciones sobre trasplantes desde la antropología cultural, el derecho comparado, el derecho romano, la historia del derecho, el movimiento de derecho y sociedad, el pluralismo jurídico, los estudios culturales del derecho, la sociología del derecho, el derecho de la integración, etc. (Bonilla, 2009, p. 22). Por esto, las aproxima-

ciones a procesos de trasplante jurídico muchas veces implican hacer caso omiso de fronteras disciplinares y despreocuparse de la ubicación exacta del análisis (¿derecho comparado?, ¿internacional?, ¿derecho y desarrollo?, ¿derecho y sociedad?). En el caso de esta contribución, la apuesta consiste en ampliar el marco disciplinar del derecho internacional mediante el uso de herramientas y categorías de otras disciplinas, como las mencionadas por Bonilla en su análisis de la literatura sobre trasplantes, para complementar el examen de objetos jurídicos que circulan internacional y localmente (Merry, 2006; Eslava y Pahuja, 2012).

C. Importación de estándares internacionales e implementación en Colombia de la educación financiera

1. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es el primer referente que contempló la importación integral de la educación financiera a Colombia, en la versión de la OCDE de 2005. Con anterioridad al Plan 2010-2014, existían en Colombia iniciativas relativas al acceso a la información por parte de los usuarios del sistema financiero colombiano o a sistemas de quejas (ASOBANCARIA, 2012). En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se presenta entonces una novedad: integró las recomendaciones y lineamientos de la OCDE al ámbito jurídico e institucional colombiano, así mismo afirmó el interés específico por llevar este tipo de formación a la in-

fancia en colegios y escuelas de todo el país, a todos los estratos socioeconómicos y a todos “los niveles de bancarización”.³

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 dispuso la obligación de trazar una Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera que, con la secretaría del Banco de la República, responda a objetivos como:

(1) desarrollar competencias para mejorar el comportamiento financiero de los hogares a lo largo de su ciclo de vida; (2) potenciar los esfuerzos para incrementar el acceso a servicios financieros y el desarrollo del mercado de capitales con mayor movilización de ahorro y crédito hacia actividades productivas; (3) educar sobre oportunidades de inversión y de aseguramiento; (4) brindar educación que permita a los hogares tomar decisiones sobre la elección del esquema de ahorro de pensiones y cesantías de cara al nuevo sistema de multifondos. (DNP, 2010, p. 178).

Bajo estos supuestos, dicho Plan Nacional de Desarrollo ordenó implementar el artículo 31 de la Ley 115 de 1994, en articulación con el artículo 2, numeral f de la Ley 1328 de 2009. El primero dispone la obligatoriedad de la en-

señanza de economía en la educación media académica, mientras que el segundo contempla la educación de los consumidores financieros, en el marco del régimen establecido para su protección.⁴ De esta manera, una norma relativa a la inclusión de la economía en los contenidos curriculares y otra correspondiente a la capacitación de usuarios del sistema financiero, fueron articuladas para dar sustento a la que, a partir de entonces, se denominaría en Colombia educación económica y financiera (EEF).

A partir de lo anterior, en el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, se estableció: “el Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994”.⁵ Con esta norma se concretó la importación a Colombia de la educación financiera promovida por la OCDE desde 2003.

Lo que resulta decisivo es que en el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el lenguaje y la población a la que se dirige la educación financiera son completamente diferentes a los de otros referentes normativos y de políti-

-
3. En este sentido, en el Plan se destacaba la existencia en ese entonces de 23 entidades públicas o privadas con alguna oferta de contenidos en educación financiera y económica, aunque advertía la ausencia de lineamientos que garantizaran la calidad de dichas iniciativas.
 4. Mediante la Ley 115 de 1994 se “expide la ley general de educación”, mientras que la Ley 1328 de 2009 se ocupa de dictar “normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”.
 5. Los artículos 5 y 31 de la Ley 115 de 1994 hacen referencia a la formación para la participación, entre otras, en la vida económica y la inclusión en la educación media académica de las ciencias económicas.

ca que ya se habían dispuesto en Colombia sobre capacitación de los consumidores financieros (como los de la Ley 1328 de 2009). Ya no se trata de la “educación del consumidor financiero”, es decir, de desarrollar competencias en quien ya tiene una relación con el sistema financiero, de manera que esté en condiciones de usar la información que las entidades del sector le ofrecen sobre productos, servicios, tasas de interés, naturaleza de los mercados y mecanismos de protección de sus derechos (como por ejemplo se disponía en la reforma financiera de 2009).⁶

En otras palabras, la educación que se establece a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 no supone la existencia de un sujeto que ya tiene un vínculo con el sector financiero, sino que, por el contrario, va más allá y se propone *crear ese sujeto*, con el efecto esperado de una expansión del mercado financiero. El cambio significativo consiste en ofrecer la educación financiera a “toda la población”, en todas las edades, en todos los estratos socioeconómicos, en “todos los niveles de bancarización”, con el objetivo de “potenciar los esfuerzos para incrementar el acceso a servicios financieros y el desarrollo del mercado de capitales con mayor movilización de ahorro y crédito hacia actividades productivas” (DNP, 2010, T. 1, p. 178).

2. Acuerdo 024 de 2012

En ese marco y con esos propósitos se lanzó un proyecto público-privado, materializado en el Acuerdo No. 024 de 2012 (7 de febrero), firmado entre el Ministerio de Educación y ASOBANCARIA. Con base en ese acuerdo, ASOBANCARIA ofrece asistencia a todo el sistema educativo colombiano para establecer la forma en que se “administrará” la EEF, como programa obligatorio en todos los planteles (ASOBANCARIA, 2012).

Por cuenta de ese acuerdo, a 2014 se habían invertido más de 6.000 millones de pesos (recursos del Ministerio de Educación y del sector financiero), en el diseño e implementación de la estrategia dispuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, bajo cuatro componentes: (1) pedagógico; (2) seguimiento y evaluación; (3) movilización y comunicación; y (4) acciones de formación (ASOBANCARIA, 2014).

3. Decreto 457 de 2014

A propósito de lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) y tan solo días después de celebrar el convenio con ASOBANCARIA, el Ministerio de

6. En la reforma financiera de 2009 (Ley 1328 de 2009) ya se hacía referencia a la “educación del consumidor financiero”, es decir, a “una adecuada educación de los consumidores financieros respecto de los productos y servicios financieros que ofrecen las entidades vigiladas, de la naturaleza de los mercados en los que actúan, de las instituciones autorizadas para prestarlos, así como de los diferentes mecanismos establecidos para la defensa de sus derechos” (artículo 3-f, 5-d, 7-t, 8-a-i, 23-o). En las normas que al respecto trae esa reforma se hace referencia al consumidor o cliente de las entidades financieras.

Educación Nacional expidió el Decreto 457 de 2014 (28 de febrero). Mediante este decreto “se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera y crea la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera”. Este sistema se propone articular las actividades de entidades estatales y de particulares en la implementación de una estrategia integral de EEF.

Allí la EEF se enmarca en “los apoyos transversales a la competitividad” a los que se refiere el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Además de la referencia al Plan Nacional de Desarrollo, el decreto se apoya normativamente en la Ley 115 de 1994 y en la Ley 1382 de 2009, ya mencionadas.

4. Orientaciones pedagógicas del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación Nacional (MEN), con la asesoría de ASOBANCARIA, publicó en 2014 el primer documento sobre los lineamientos para la inclusión de la EEF en los proyectos educativos institucionales (PEI), en contenidos curriculares y en prácticas docentes. El documento señala que el objetivo de la EEF consiste en desarrollar en los niños, niñas y adolescentes “los conocimientos, las habilidades y las acti-

tudes necesarias para la toma de decisiones informadas y las actuaciones responsables en los contextos económicos y financieros presentes en su cotidianidad” (p. 7). Sumado a lo anterior, la EEF

implica la comprensión de la complejidad de fenómenos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales que nos rodean, y el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), entendidos como derechos que posibilitan una vida digna: salud, educación, alimentación, vivienda y vestido, entre otros. (MEN, 2014, p. 7).

El documento del MEN (2014) formula entonces una serie de recomendaciones dirigidas a “docentes, directivos docentes, padres de familia y servidores de las secretarías de educación” para que “lideren el proceso de incorporación de la EEF en los currículos escolares de los establecimientos educativos del país” (p. 10). Estas orientaciones se proponen la inclusión de la EEF en los PEI, bajo los principios de (i) pertinencia; (ii) universalidad; (iii) transversalidad; (iv) eficacia y sostenibilidad; (v) progresión y secuencialidad; y (vi) pluralismo e inclusión.

Las competencias básicas que se pretende desarrollar mediante la articulación de la EEF en los PEI, son las que se observan en el cuadro n.º 1:

Cuadro No. 1: Competencias que procura desarrollar la EEF en Colombia

OBJETIVO DE LA EDUCACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA		
Promover en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, así como el pensamiento crítico y reflexivo necesario para tomar decisiones responsables e informadas sobre temas económicos y financieros que favorezcan la construcción de sus proyectos de vida con calidad y sostenibilidad.		
Competencia 1	Competencia 2	Competencia 3
Decidir de manera razonada y responsable qué acciones, desde el punto de vista económico y financiero, son pertinentes para su bienestar personal y el de la comunidad.	Administrar racional y eficientemente los recursos económicos y financieros que las y los estudiantes tienen a su disposición para afrontar los cambios del entorno.	Plantear las metas de carácter económico y financiero de corto, mediano y largo plazo que respondan a las necesidades propias y de la comunidad a la que pertenecen los estudiantes.

Fuente: ASOBANCARIA, 2014.

5. La vida cotidiana de la educación financiera

En un pequeño colegio privado de un municipio ubicado en los alrededores de Bogotá, en el departamento de Cundinamarca (Colombia), se comenzó a implementar una estrategia de educación económica y financiera.⁷ Como parte de su PEI se ofrece a niñas, niños y adolescentes un paquete de contenidos curriculares, dispuesto con el fin de “ordenar y estandarizar los conceptos y las competencias para la toma de decisiones en el campo financiero”. Al efecto elaboraron cartillas en español, inglés y

francés sobre EEF, que son entregadas a cada estudiante.

Durante los cinco primeros minutos de la jornada de los días miércoles, dentro de las cuarenta semanas del calendario escolar, los estudiantes de los grados primero a once se dedican a resolver una pregunta relativa a sus competencias financieras. Se trata de una labor transversal a su proceso formativo, que se incluye en todas las asignaturas, y cuyos principales responsables son los coordinadores de las áreas de sociales, inglés y francés. Esta actividad se complementa con un concurso

7. El nombre del establecimiento educativo se mantiene en reserva.

anual, en el que los estudiantes elaboran una pieza audiovisual en respuesta a alguno de los problemas formulados en las cartillas. Los mejores videos de cada curso son premiados.

La justificación de esta iniciativa, en este colegio, remite expresamente a documentos de política del Banco de la República (el Banco Central de Colombia), del MEN y de la OCDE. Se hace referencia a la necesidad de fortalecer las competencias financieras de los estudiantes, como medio para enfrentar la informalidad crediticia (“agiotismo” o “gota a gota”, afirma el proyecto educativo). Se trata de un asunto que, según se lee, redundaría en beneficio de toda la comunidad: profesores, alumnos y padres de familia.

En otro colegio, ubicado en Bogotá, también se adoptó un proyecto pedagógico de educación económica y financiera, bajo el nombre “administración de recursos para la vida”. La justificación y la presentación del documento son idénticas a la del colegio citado previamente. En el documento se mencionan los diferentes organismos del orden nacional que han participado de la formulación de esta “estrategia nacional” y se recuerda la definición de educación financiera de la OCDE. Igualmente, se menciona lo previsto en la legislación financiera colombiana sobre la educación del usuario del sector.

En el caso de este segundo colegio, la estrategia de educación cuenta con un profesor que se encarga de coordinar las actividades pedagógicas, las cuales competen a todos los docentes del área de matemáticas. Además, un

grupo de estudiantes (grado 10º) actúan como líderes del proyecto ante el resto de los miembros de la comunidad académica. Los destinatarios del proyecto son los directivos, profesores y estudiantes de ese establecimiento educativo, desde “transición a grado 11º”.

Estos son solo dos ejemplos de la cotidianidad de la educación financiera, ideada como parte de un conjunto de recomendaciones del Consejo de la OCDE en 2005, apoyada por una amplia alianza internacional que incluye al G20 y a la Red Internacional de Educación Financiera (INFE, por sus siglas en inglés), articulada en varios documentos oficiales de alcance nacional e implementada en colegios y escuelas de Colombia, con alusión expresa a esos mismos estándares internacionales. Este tipo de proyectos y ejercicios pedagógicos se implementaron en 120 establecimientos educativos durante el 2014 y 2015, los cuales hicieron parte del piloto de desarrollo de la estrategia nacional de EEF.

D. La ruta del trasplante jurídico de la educación financiera en Colombia

En el caso de la educación financiera, como competencias que deben promoverse en las personas desde la edad más temprana posible, la OCDE emitió entonces una serie de recomendaciones sobre principios y buenas prácticas en la materia, en 2005. Estas recomendaciones constituyen el referente internacional comúnmente utilizado en Colombia para la importación nacional e implementación local de la educación financiera. ASOBANCARIA, el Ministerio de

Educación, el Banco de la República, los colegios y escuelas, utilizan esas recomendaciones como marco que justifica la adopción de programas, actividades, cartillas, prácticas docentes y contenidos curriculares sobre educación financiera en el día a día de la vida escolar.

Como señala Merry (2006), “los conceptos y prácticas de tipo jurídico que circulan globalmente se depositan y fijan en documentos,

cartas de intención, modelos de acuerdos, contratos y otras formas legales” (p. 108). En este sentido, el “viaje” de la educación financiera desde espacios de decisión internacionales hasta colegios y escuelas en diversas localidades de cinco departamentos de Colombia, puede resumirse en la adopción de una serie de normas y documentos oficiales de política. Algunos de ellos se describen en el cuadro n.º 2.

Cuadro No. 2: Ruta de la educación financiera

Plano	Documento	Lugar
Internacional	<ul style="list-style-type: none"> – OCDE. (2005). Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness. – OCDE. (2008). Recommendation on good practices for financial education relating to private pensions. – OCDE. (2008). Recommendation on good practices for enhanced risk awareness and education on insurance issues. – OCDE. (2009). Recommendation of the Council on Good Practices on Financial Education and Awareness Relating to Credit. – OCDE. (2012). Guidelines On Financial Education At School And Guidance On Learning Framework. – Banco Mundial. (2012). Financial literacy around the world: an overview of the evidence with practical suggestions for the way forward. 	París y Washington D.C.
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> – Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera: propuesta para su implementación en Colombia. (2010). Documento elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional, el Banco de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas y el Autorregulador del Mercado de Valores. 	Bogotá

Plano	Documento	Lugar
	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. - Acuerdo 024 de 2012. (ASOBANCARIA - MEN) - Decreto 457 de 2014. (Presidente de la República). - Documento sobre orientaciones pedagógicas sobre EEF (Ministerio de Educación Nacional). - Proyecto de Ley 049 de 2014 (Senado), 165 de 2015 (Cámara), “por la cual se establece la enseñanza de la educación financiera en la educación básica y media en Colombia”. - Proyecto de Ley 028 de 2016 (Cámara), “por la cual se establece la cátedra de educación financiera en la educación básica y media en Colombia”. 	
Local	Proyectos educativos institucionales (PEI) y contenidos curriculares.	Colegios y escuelas de toda Colombia

Como puede observarse en el cuadro n.º 2, los objetos trasplantados no corresponden exclusivamente a estándares jurídicos. En su circulación internacional, las recomendaciones sobre buenas prácticas en materia de educación financiera de la OCDE son acompañadas por documentos de la OCDE, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que justifican la urgencia de implementar estrategias de educación financiera. Bajo la noción de educación financiera viajan sugerencias sobre medidas de política pública deseables y concordantes con una estrategia nacional en la materia, orientaciones pedagógicas y contenidos curriculares. Es decir, se suman una serie de razones y argumentos que sirven de plataforma intelectual a las estrategias de educación financiera. Se transfiere toda una comprensión sobre la importancia de la actuación de los ciudada-

nos en los mercados financieros y la forma en que la educación debe servir a ese propósito.

En el contexto colombiano se agregan documentos oficiales y normas de alcance nacional. Todo lo anterior, en su circulación hacia el ámbito local, se refleja en proyectos educativos institucionales, en prácticas pedagógicas y en el desarrollo de contenidos curriculares. En todos estos planos, sin excepción, se utilizan de forma reiterada las recomendaciones de la OCDE como el más importante conjunto de orientaciones sobre educación financiera de alcance internacional.

De otro lado, la circulación de la educación financiera no ocurre sin la participación de actores interesados en implementarla en el ámbito local. Como ha ocurrido en el pasado con otro tipo de reformas que se promueven por instituciones in-

ternacionales (Dezalay y Garth, 2002; Graziadei, 2006), un grupo de profesionales que actúan dentro y fuera del Estado sirven como mediadores entre la institucionalidad internacional y las autoridades nacionales. Estos actores traducen las iniciativas y proyectos de alcance global al lenguaje de la administración local, de manera que se asegure su aceptación y aplicación.

La educación financiera ha contado en su trayectoria con el apoyo de importantes actores estatales y gremiales (ver cuadro n.º 3). Sin embargo, ASOBANCARIA se destaca porque tuvo un papel protagónico en la importación y efectiva puesta en funcionamiento de las recomendaciones de la OCDE sobre la urgencia de una

estrategia nacional de educación económica y financiera. El gremio señala que fue iniciativa suya, formulada ante el Congreso de la República y ante el Gobierno Nacional, la inclusión en 2011 de programas de educación financiera en los proyectos ofrecidos por el Ministerio de Educación a las Secretarías de Educación. Posteriormente, esta idea contó con reconocimiento legislativo expreso en el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011 (“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”), norma que, como se anotó, constituye el punto preciso de articulación entre la circulación internacional de la educación financiera y el desarrollo nacional de una estrategia de educación económica y financiera.

Cuadro No. 3: Actores que participan en la ruta de la educación financiera

Plano	Documento	Lugar
Internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Oficiales de la OCDE, BM, BID y la Corporación Andina de Fomento, quienes promueven la implementación de estrategias nacionales de educación financiera. - Red Internacional de Educación Financiera (International Network on Financial Education - INFE). 	París y Washington D.C.
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios y asesores de ASOBANCARIA, Ministerio de Educación y Banco de la República que sirvieron como mediadores entre lo local y lo internacional para la importación de la educación financiera. - Superintendencia Financiera de Colombia.- Autorregulador del Mercado de Valores. - Funcionarios del Sistema Nacional de Educación Económica y Financiera.- Empresas del sector privado. - Entidades del sector financiero. 	Bogotá
Local	Rectores, coordinadores de área y docentes	Colegios y escuelas de toda Colombia.

E. Retoques jurídicos y recepción de la educación financiera en Colombia

Como observa Brown (2015), en la actualidad el derecho recurre a nuevas formas y procedimientos de regulación que se encuentran lejos de corresponder a un proceso deliberativo que convoque la participación de amplios sectores, en el debate de temas que puedan serles de interés. La idea del derecho promulgado por un cuerpo político centralizado ha perdido valor explicativo sobre la producción jurídica en tiempos de globalización. Por el contrario, Brown advierte cómo el derecho hoy en día no exige grandes transformaciones jurídicas, sino “pequeños retoques” sobre normas existentes de alcance técnico, con el fin de apuntalar reformas de profundo impacto político y administrativo (2015, p. 35).

Como se anotó, en Colombia existían referentes normativos sobre la información y capacitación que requiere el usuario del sistema financiero para usar los productos que le ofrecen las entidades del sector y para ejercer sus derechos. Esta idea de protección del usuario financiero existía ya en la Ley 1328 de 2009. También existía una norma de la Ley 115 de 1994 que disponía la inclusión de la economía en contenidos curriculares a nivel de educación media. La articulación de estas dos reglas sirvió en Colombia de plataforma para la recepción de la “educación financiera” promovida por la OCDE desde 2003 y contenida en las recomendaciones de su Consejo de 2005. La institución resultante se promueve en Colombia, a propósito de ese doble origen normativo

a nivel nacional, bajo la forma de “educación económica y financiera” establecida a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

La “educación económica y financiera” creó entonces a sus precursores. Ninguna de las instituciones existentes en Colombia, reconocidas en legislaciones nacionales (Ley 1328 de 2009 y Ley 115 de 1994) se parecen entre sí, ni permiten dar sustento por sí mismas al tipo de educación que promueve la OCDE desde la edad más temprana posible. Pero en su articulación los promotores de la educación financiera encontraron un sustento normativo que utilizar.

Este pequeño retoque, que se encuentra en las normas nacionales sobre la materia, constituye también una innovación jurídica con alto sentido estratégico, por parte de quienes promovieron el reconocimiento normativo de la estrategia nacional de educación financiera. El uso de esas normas para justificar la recepción e implementación de la educación financiera permitió a sus promotores afirmar que no se trata de una iniciativa extraña para el orden jurídico y sobre todo para la práctica de la educación en Colombia. Igualmente, la referencia a la Ley 115 de 1994 le imprime a la educación financiera de la OCDE un sentido que trasciende nominalmente lo financiero. Se presenta la educación financiera como educación para participar “en la vida económica”.

En términos de trasplante jurídico esto hace parte de un momento “creativo”, propio de la adaptación de las reglas e ideas concebidas

internacionalmente en su encuentro con el contexto local. Así, el proceso de importación e implementación de la educación financiera en Colombia no se explica suficientemente como una copia de una institución internacional, sino que supone un proceso de transmutación y creación a nivel nacional, con el fin de responder al contexto de recepción. Todo esto encuentra su síntesis en el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA, TRASPLANTE DE IDEAS Y ANÁLISIS VALORATIVO

Como se señaló desde un comienzo, el derecho no solo consiste en normas o estándares jurídicos con vocación normativa. A veces incluso no necesita de ellos y adquiere un carácter más difuso, para expresarse en forma de recomendaciones, principios o buenas prácticas. Le basta ser una razón o conjunto de razones para guiar el comportamiento de sus destinatarios (en este caso los Estados que adoptan estrategias de alcance nacional).

En el caso de la educación financiera (como se le denomina en el plano internacional) o de la EEF (como se la bautizó en su transmutación en Colombia), más importante que las recomendaciones emitidas por la OCDE resultan las ideas que las acompañan. Estas ideas, utilizadas por actores estratégicos, constituyen la fuerza que hace circular esas instituciones jurídicas y le permiten moverse entre los planos internacional, nacional y local.

Así, resulta necesario distinguir entre el texto y el subtexto. Por el primero se hace referencia a la materialización de una institución en reglas escritas que están a la vista de cualquier lector. El segundo, por su parte, constituye el sentido implícito más profundo de esas reglas y representa una valoración sobre la conveniencia de la aceptación de las normas formales. El subtexto exige leer entre líneas para reconocer los valores e intereses que las reglas articulan (Perry-Kessaris, 2013).

A. Funciones sociales del derecho internacional

Visiones constructivistas del derecho internacional como las de Onuma (2010) sirven de marco para este tipo de análisis. Para Onuma, más allá de las tareas que tradicionalmente se atribuyen al derecho internacional en la regulación del comportamiento de los Estados y de las organizaciones internacionales, así como en la resolución de las disputas que surjan entre ellos, este cumple una serie de funciones sociales que a menudo pasan desapercibidas. En particular, Onuma sostiene que el derecho internacional sirve como (i) un lenguaje común que permite la comunicación entre una diversidad de actores en la sociedad global; (ii) como lenguaje común constituye una expresión de entendimientos compartidos sobre “aspiraciones” de esa sociedad global: “Con esta función, el derecho internacional marca normas comunes positivas de comportamiento e induce la convergencia de conducta de diversos miembros internacionales” (Onuma, 2010, p. 173).

En tercer lugar, Onuma le atribuye al derecho internacional (iii) una función constructiva de definición y redefinición de realidades sociales:

Cuando la gente identifica algo como un problema que trasciende “fronteras nacionales” o como relacionado con asuntos “internacionales” o “globales” considera inconscientemente esos asuntos teniendo en cuenta conceptos, nociones y marcos del derecho internacional. El derecho internacional induce pensamientos y comportamientos de la gente para que se mueva en direcciones particulares. El derecho internacional ayuda a construir y reconstruir ciertas realidades sociales del mundo, incluyendo la identidad, comprensión, interpretación y conducta de actores relevantes en la sociedad global (Traducción libre, Onuma, 2010, p. 174).

Por su parte, Goodman y Jinks (2013) describen cómo una de las formas frecuentes (y desatendidas en los estudios internacionales) de influencia del derecho internacional respecto del comportamiento de los Estados es la aculturación (al lado de la inducción material y la persuasión). Bajo la idea de aculturación se refieren a procesos sociales como la imitación y la búsqueda de estatus, que inducen cambios en el comportamiento de los Estados. Esos procesos pueden responder a presiones cognitivas o sociales. Lo importante en ese caso no es el seguimiento de un estándar de derecho internacional por referencia al contenido del mismo (validez, conveniencia o veracidad), sino porque del respeto de esa guía de conducta puede depender la relación del Estado con un actor o

grupo de actores internacionales, que se consideran “ejemplares o líderes”. El resultado es la conformidad del Estado frente a un parámetro de comportamiento de un grupo de Estados, con el fin de maximizar la obtención de estatus y minimizar la desaprobación en ese espacio de la sociedad global (p. 25).

B. La justificación de la educación financiera

A partir de los documentos elaborados en Colombia y a nivel internacional a propósito de la necesaria importación de los estándares de la OCDE, y el interés por incluir la EEF en los contenidos curriculares ofrecidos desde la infancia a los estudiantes, es posible identificar siete tipos de argumentos manifestados de forma explícita. Estos constituyen la fuerza que moviliza a la EEF en Colombia. Como se verá, en su importación y transformación en el ámbito colombiano, las estrategias de educación financiera han ganado mucho en poder retórico. Se han agregado argumentos que pueden resultar decisivos en una discusión en el ámbito nacional y local.

1. Protección de los usuarios

Una de las formas de presentar la educación financiera es como un medio para promover la protección de los usuarios de los servicios financieros, quienes estarían en mayor capacidad de ejercer sus derechos y activar los mecanismos de defensa de estos ante las entidades financieras, el defensor del cliente o la Superintendencia

Financiera de Colombia. Este tipo de educación permitiría entonces, según ASOBANCARIA, que los usuarios puedan utilizar adecuadamente la información que las entidades financieras ponen a su disposición, de manera que tomen decisiones acertadas y adquieran “hábitos financieros saludables” (ASOBANCARIA, 2012, p. 2). Este tipo de justificación no se diferencia de la motivación para las normas ya existentes sobre protección de los usuarios financieros.

2. Decisiones personales, riesgos y crisis financieras

La educación financiera permitiría a los usuarios tomar decisiones adecuadas en un contexto en el que están cada vez más expuestos a riesgos, en particular a los derivados de situaciones tan diversas como “la crisis financiera global de 2008, los cambios sociales, económicos, demográficos y la aparición de nuevos productos financieros y de nuevos canales de distribución [que] le han introducido una creciente complejidad a la toma de decisiones financieras” (ASOBANCARIA, 2014, p. 3).

3. Inclusión financiera

Este tipo de educación se promueve como un medio para alcanzar mayor “inclusión financiera”, en particular para aquellos segmentos de la población que estarían “en la base de la pirámide de ingresos”, de manera que se atienda a las diferencias de sus recursos frente al resto del mercado (ASOBANCARIA, 2012). Esto

se encuentra estrechamente vinculado con las iniciativas de “banca de pobres” o “banco de oportunidades” como se ha denominado en Colombia, y así se registra en los documentos oficiales sobre educación financiera.

Xu y Zia (2012) advierten que en los países de “ingreso bajo” no es suficiente diseñar estrategias de educación financiera que se orienten a ofrecer protección al usuario del sector. Dadas las bajas tasas de penetración de los productos financieros en la población, el primer objetivo de la educación financiera en estos contextos sería procurar un aumento de los niveles de utilización de los servicios financieros. Para ello se identifican segmentos de la población que presentan “analfabetismo financiero”, bajas tasas de acceso al sistema financiero bajo cualquiera de las modalidades de productos que este ofrece o mayor tendencia a usar productos financieros informales. En esta perspectiva se identifican como destinatarios especiales de las estrategias de educación financiera: las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, las personas con bajos logros académicos, los habitantes de zonas rurales, los miembros de minorías étnicas e incluso grupos religiosos minoritarios, quienes presentarían baja educación financiera según estimativos comparados (aunque el sustento empírico no siempre sea concluyente).

4. Salud y crecimiento de la economía nacional

Los documentos de ASOBANCARIA también destacan que esta educación, en última instan-

cia, sirve para el fortalecimiento, estabilidad y expansión de los mercados, así como de la economía en general. La tesis de base es que “un consumidor bien informado y educado es la mejor garantía para el desarrollo de mercados financieros competitivos que contribuyan al crecimiento económico” (ASOBANCARIA, 2012).

Otro documento del mismo gremio señala que la educación financiera:

Ha surgido recientemente en las agendas de política pública, como una estrategia de los gobiernos para impulsar economías sostenibles y mercados financieros estables (...) está soportada en la premisa de que si los ciudadanos tienen mayores niveles de conocimiento y habilidades en esta materia y son conscientes de sus derechos y deberes tienen también mayores capacidades para comprender y tomar decisiones económicas, que redunden en su bienestar y el de la sociedad en su conjunto. (ASOBANCARIA, 2014, p. 1).

De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 la educación financiera se formula como una de las líneas de acción estratégicas con miras a promover el acceso a los servicios financieros, bajo la premisa de una “relación positiva entre el nivel de acceso a servicios financieros formales y el crecimiento económico, y particularmente sus efectos positivos sobre la reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza” (DNP, 2010, p. 166).

Al respecto el mencionado Plan ordena, entre otros, (i) implementar estrategias dirigidas a garantizar la permanencia de oferta financiera formal en aquellos lugares donde se ha logrado ampliar la cobertura; (ii) apoyar el acceso al sistema financiero por la población no bancarizada; y (iii) profundizar el uso de servicios financieros con la diversificación de productos financieros adecuados para la atención de diferentes segmentos poblacionales (DNP, 2010, p. 168).

5. Responsabilidad social empresarial

Igualmente, a nivel local esta educación se justifica por el sector financiero como “la meta más grande y ambiciosa de responsabilidad social de la banca hasta la fecha” (ASOBANCARIA, 2014, p. 1). Esta iniciativa sería entonces un aporte de las entidades del sistema financiero a la creación de unas condiciones adecuadas para el funcionamiento estable y sostenible de la economía nacional, así como al bienestar de la sociedad en general (G20, 2012).

6. Emprendimiento

En el documento sobre orientaciones pedagógicas del MEN se señala que la educación financiera serviría como una “herramienta para formar a las y los estudiantes en la cultura del emprendimiento” de manera que estén en condiciones de “identificar nichos para la acción” en el sector productivo (MEN, 2014, p. 26).

7. Garantía de derechos humanos

En el mismo documento del MEN se hace referencia a este tipo de contenidos curriculares como un medio para la efectiva garantía de los derechos humanos. En efecto, en una sección denominada “Enfoque de derechos en la EEF”, se justifica esta como medio para el disfrute de garantías que van desde la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), hasta la igualdad de género. Los primeros se verían beneficiados con la adopción de decisiones responsables y adecuadas por las personas en cuanto a la gestión de sus recursos, con un impacto en el bienestar de las familias; los segundos porque la EEF transformaría imaginarios de discriminación de las mujeres al promover su acceso a los servicios financieros (MEN, 2014, p. 25).⁸

C. Subtexto: el poder del derecho internacional como convergencia

Más allá de las justificaciones explícitas de la importación e implementación de la educación financiera en Colombia, existe un argumento implícito, que se encuentra en varios de los documentos oficiales en los que se concreta todo su proceso de recepción. Como se indicó al comienzo de esta contribución, más allá del texto, como normas y doctrinas escritas, existe

un *subtexto*, que da cuenta del sentido implícito y profundo de las instituciones jurídicas. Para develar este, resulta necesario “leer entre líneas” (Perry-Kessaris, 2013).

En el caso de la educación financiera, sobresale como *subtexto* el papel simbólico de la palabra *internacional*, con todo su poder de persuasión en el ámbito nacional y local. Quien asegura que una reforma del comportamiento colectivo o individual cuenta con un “consenso” o “convergencia internacional” como apoyo, hace irresistible su argumento. Los actores que utilizan ese poder de persuasión de lo internacional en el ámbito interno hechizan sus instrumentos y se convierten ellos mismos en portadores de una razón civilizatoria. Se apropian del lenguaje del crecimiento económico, del progreso y de la superioridad de otras sociedades. Las naciones periféricas pueden alcanzar ese nivel siempre que sigan las fórmulas sugeridas por las instituciones internacionales.

Así, una de las razones más influyentes y reiteradas en la promoción de la educación financiera es el interés de seguir modelos exitosos de gobierno y las prácticas de economías líderes, como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Esto presuntamente redundaría en la posibilidad de asegurar una mayor aceptación en los círculos más prestigiosos de

8. Desde el punto de vista jurídico el diseño y la implementación en Colombia de la EEF, trazada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en los documentos de política mencionados, se verifica mediante la estructuración del Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera contenido en el Decreto 457 de 2014. En este decreto es evidente el sello de la OCDE y de los lineamientos que esta organización fija en la materia, en cuanto a la implementación de la estrategia nacional y el funcionamiento de la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera.

intercambio económico y en la inserción adecuada de la economía colombiana en ellos.

Lo anterior coincide con la tesis de Graziadei (2006) sobre los trasplantes jurídicos que se adelantan en la búsqueda de prestigio, con el fin de “tener lo que otros tienen, especialmente si se considera superior” y de “adherirse de forma voluntaria a modelos culturales” (p. 457). También concuerda con la idea de aculturación de Goodman y Jinks (2013), como proceso que consiste en imitar lo que otros hacen, con el fin de obtener estatus en la sociedad global. Del seguimiento del patrón de comportamiento recomendado depende la socialización del Estado con otros actores internacionales que se valoran como ejemplares.

Ese mismo argumento adopta a veces la forma de un consenso natural e inevitable sobre el curso que deben seguir las sociedades. En el documento del MEN (2014) sobre orientaciones pedagógicas para la educación económica y financiera, se justifica la implementación de esta como una “opción ineludible” a propósito de una “convergencia internacional” (p. 10), y en el segundo capítulo (Contexto y conceptualización), se fundamenta esta educación mediante la referencia a un conjunto de buenas prácticas adoptadas en el seno de entidades internacionales como la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF (pp. 20-21).

Como lo recuerda Onuma (2010), la representación de esa convergencia de compor-

tamientos de los Estados es una de las más importantes funciones sociales del derecho internacional. Igualmente, esa convergencia que presuntamente trasciende fronteras evoca en las personas ideas sobre lo que el derecho internacional espera de las sociedades, sin que necesariamente se trate de un comportamiento afirmado mediante normas o estándares.

De esta manera, el respaldo de las instituciones internacionales tiene así un significativo rol simbólico. Basta con que se justifique mediante el recurso al derecho internacional, sin necesidad de precisión, para generar interés en hacedores de política pública o en funcionarios públicos de todos los niveles. Esto se explica por el marcado legalismo de las sociedades occidentales contemporáneas, que ha convertido la invocación del derecho internacional en una de las más poderosas razones para justificar y legitimar decisiones de Estado (Onuma, 2010, p. 169).

El recurso a la idea del derecho internacional tiene un alto poder persuasivo frente a visiones alternativas en el marco de debates sobre asuntos públicos. Por esto, no son irrelevantes las permanentes referencias al apoyo con el que ha contado la educación financiera en espacios como el G8, el G20, la OCDE, el Banco Mundial, entre otros. Esta es la convergencia internacional de la educación financiera y el apoyo que ofrece para la justificación de su importación en el plano interno de los Estados.

De otro lado, este peso del argumento internacional en la definición de políticas públicas y

en la estructuración de normas de alcance nacional en países como Colombia obscurece las dudas, los debates y los cuestionamientos que se presentan en los sitios de producción de estas iniciativas. En los propios documentos del Banco Mundial se plantean serias dudas sobre el verdadero impacto de las estrategias de educación financiera y acerca de la mejora de las habilidades financieras mediante el acceso a conocimientos.

Instituciones como el Banco Mundial sugieren campañas de alfabetización aunque la información sobre los resultados de diversos tipos de iniciativas sobre educación financiera en el mundo no es conclusiva acerca de los presuntos beneficios para los destinatarios en términos de conocimientos financieros o acceso a los servicios que ofrece el sector. Por el contrario, un aspecto que aparece reiteradamente en las diferentes investigaciones, y que tiene el poder de estimular o desestimular el desarrollo de habilidades financieras y en general el acceso a los productos financieros, es la riqueza acumulada previamente por las personas o la ausencia de esta. Varias de las investigaciones reseñadas por Xu y Zia (2012) revelan este aspecto, aunque poco se interesan por explorarlo. Así, por ejemplo, advierten que algunos de esos análisis encuentran que “la riqueza pensional es más propicia a generar conocimiento sobre pensiones en los Estados Unidos” (p. 15), que en Suecia “la sofisticación financiera aumenta con la riqueza financiera y el tamaño de los hogares” (p. 16) o que en muchos países “la principal razón mencionada para no tener una cuenta bancaria es la falta

de un ingreso o la incapacidad para mantener un saldo mínimo, antes que la ausencia de conocimiento” (p. 18).

La falta de información empírica incontrovertible acerca de los presuntos beneficios de la educación financiera, en sus diversas modalidades, en el acceso a servicios financieros o el conocimiento de estos, o la alta incidencia de otros factores como la posesión de capital económico previo, ponen en cuestión la necesidad de este tipo de estrategias. Aun así los informes preparados por el Banco Mundial insisten en señalar la urgencia y necesidad de estrategias de educación financiera, con especial atención a grupos y áreas que revelarían atrasos en la materia. Este tipo de diagnósticos sugieren que estas estrategias podrían complementarse con programas de subsidios que faciliten el cumplimiento de los requisitos de saldos mínimos para quienes abran una cuenta de ahorros o acceden a productos financieros (Xu y Zia, 2012, p. 41).

En su diagnóstico de 2015, con base en una investigación de campo en la India, Carpena, Shawn, Shapiro y Zia (2015) reconocen que “a pesar de los beneficios teóricos de contar con una mayor educación financiera, sin embargo, la evidencia empírica que sustenta esos beneficios es limitada y ofrece resultados ambiguos” (p. 2). Igualmente, señalan que análisis causales no revelan un panorama claro en cuanto al impacto de la educación financiera en resultados financieros. Una vez presentados los resultados de la muestra que obtuvieron en la India, los mismos autores destacan:

Nuestros hallazgos corroboran los resultados de la literatura existente en cuanto a que la educación financiera no logra por sí misma un impacto positivo en resultados financieros (...) los individuos de nuestro estudio enfrentan barreras diferentes a la motivación a aprender, que impiden el vínculo entre educación financiera y resultados financieros. (Carpena et al., 2015, p. 5).

La intensidad del acompañamiento y la personalización de la educación financiera en la forma de consejería y apoyo en la definición de objetivos pueden mejorar sus resultados. Estos no se obtienen mediante la educación financiera en sí misma, en un formato homogéneo para todos sus destinatarios. Bajo esta perspectiva, la educación financiera es insuficiente para cerrar la brecha entre conocimiento financiero y comportamiento financiero (Carpena et al., 2015).

No obstante las dudas que pueden existir en espacios internacionales de decisión acerca de la relación causal entre la educación financiera y los diversos beneficios que se le atribuyen, sus promotores insisten en promoverla bajo esos términos. Estos presuntos beneficios se afirman acriticamente en todo tipo de documentos oficiales, motivaciones de leyes y decretos: la educación financiera contribuye a la estabilidad de las economías, permite la adopción de decisiones financieras responsables por parte de los individuos y las familias, evita crisis financieras, contribuye a superar la pobreza, permite la garantía de los derechos humanos, protege a los usuarios, genera una

cultura de emprendimiento y promueve la inclusión financiera. La verdadera razón que, más allá de toda duda, gobierna la implementación de este tipo de estrategias es el anhelo de seguir modelos culturales exitosos y de imitar lo que hacen economías líderes.

IV. CONCLUSIONES

En este artículo se expone el “viaje” de la educación financiera como una institución trasplantada hacia los colegios y escuelas de Colombia. Esta puede ser caracterizada como derecho internacional que es importado por los Estados a través de procesos de trasplante jurídico promovidos por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo. La incorporación de la educación financiera en el orden jurídico y en las prácticas institucionales en Colombia, se justifica por referencia a la campaña lanzada por la OCDE en 2003, a las recomendaciones expedidas por el Consejo de esa organización en 2005 y a la amplia convergencia de Estados y entidades globales que se han unido en una campaña por la alfabetización financiera.

De esta manera, se trata de un trasplante que se verifica entre un Estado y una organización internacional. En esta importación ha jugado un papel decisivo un actor no estatal en particular: ASOBANCARIA, uno de los gremios del sector financiero. Este gremio, como él mismo lo reconoce en sus propios boletines, propuso desde 2011 la inclusión de la educación finan-

ciera en los programas ofrecidos por el Ministerio de Educación Nacional a sus secretarías departamentales y municipales. Igualmente ha asesorado a ese Ministerio en la puesta en funcionamiento de la estrategia nacional de educación financiera.

La adopción del artículo 145 de la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, constituye el punto específico de importación de las recomendaciones sobre buenas prácticas en educación financiera de la OCDE en el orden jurídico colombiano. En esa norma se ordena establecer una estrategia nacional en la materia. Esa estrategia se desarrolló posteriormente mediante normas de alcance nacional, documentos oficiales con lineamientos sobre su implementación, proyectos educativos de colegios y escuelas, y en prácticas académicas cotidianas en ambientes escolares.

No obstante, el trasplante no consiste única ni principalmente en la importación de estándares normativos; más importante que esto resulta la circulación de argumentos y razones que ofrecen una plataforma intelectual y política para las estrategias nacionales de educación financiera. Por esta razón, en este artículo se asume una lectura valorativa de este proceso de trasplante, que más allá de identificar el objetivo al que se dirige el objeto jurídico importado, se preocupa por las categorías conceptuales y las razones que se presentan para justificarla. Esas categorías y razones constituyen la fuerza que hace circular el objeto trasplantado desde redes regulatorias inter-

nacionales hacia planos nacionales y locales de implementación.

Por motivos de espacio no se explora la veracidad de esos argumentos o la conveniencia de la estrategia nacional. No es el objeto de esta contribución. Solo se reconstruyen las razones que la justifican y se concluye que de todas ellas una se destaca. Corresponde al deseo manifiesto de seguir modelos económicos exitosos de gestión del capital humano en países “líderes”, lo cual habría llegado al punto de formar un “consenso o convergencia internacional” sobre la actuación que se espera de los Estados, en la implementación de estrategias nacionales de educación financiera. De esta manera, en el trasfondo de todo el trasplante descrito se encuentran viejas estructuras retóricas que justifican el seguimiento de muchas de las instituciones internacionales, el interés de Estados como el colombiano por demostrar que son suficientemente civilizados y el deseo de emular modelos culturales que se consideran prestigiosos.

Referencias

1. Akehurst, M. (1979). *Introducción al derecho internacional*. Madrid: Alianza.
2. Anghie, A. (2004). *Imperialism, sovereignty and the making of international law*. New York: Cambridge University Press.
3. ASOBANCARIA. (23 de abril de 2012). Proteger y educar financieramente a sus consu-

- midores, un firme propósito de la banca colombiana. *Semana Económica*, (848). Bogotá: Asobancaria.
4. ASOBANCARIA. (14 de julio de 2014). Comienza la educación financiera en los colegios. *Semana Económica*, (956). Bogotá: Asobancaria.
 5. ASOBANCARIA. (2016). Programas de educación financiera en Latinoamérica: un énfasis en el caso colombiano. *Semana Económica*. Bogotá: Asobancaria.
 6. Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Educación financiera: un camino hacia la inclusión*. Washington D.C.: BID.
 7. Bonilla Maldonado, D. (2009). Introducción. Teoría del derecho y trasplantes jurídicos: la estructura del debate. En D. Bonilla Maldonado, *Teoría del derecho y trasplantes jurídicos* (pp. 11-35). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
 8. Bourdieu, P. (2005). Elementos para una sociología del campo jurídico. En P. Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho* (págs. 153-220). Bogotá: Siglo del Hombre.
 9. Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: The MIT Press.
 10. Carpena, F., Shawn, C., Shapiro, J. & Zia, B. (2015). *The ABCs of Financial Education: experimental evidence on attitudes, behavior, and cognitive biases*. Washington D.C.: The World Bank.
 11. Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*. Bogotá: CCJ.
 12. Chinkin, C. (1989). The challenge of soft law: development and change in international law. *The International and Comparative Law Quarterly*, 38(4), 850-866.
 13. Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: "Más empleo, menos pobreza y más seguridad"*. Bogotá: DNP.
 14. Dezalay, Y. y Garth, B. (2002). *La internacionalización de las luchas por el poder: la competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
 15. Dunoff, J., Ratner, S., & Wippman, D. (2010). *International law: norms, actors, process*. New York: Wolters Kluwer.
 16. Eslava, L. & Pahuja, S. (2012). Beyond the (post)colonial: TWAIL and the everyday life of international law. *Journal of Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 45(2), 24-31.
 17. Eslava, L., Obregón, L. y Urueña, R. (2016). Imperialismo(s) y derecho(s) internacional(es):

- ayer y hoy. En L. Eslava, L. Obregón y R. Urueña, *Imperialismo y derecho internacional* (pp. 13-94). Bogotá: Siglo del Hombre Editores/ Universidad de los Andes/Pontificia Universidad Javeriana.
18. G20. (2012). *Principios de alto nivel de la OCDE/INFE sobre estrategias nacionales de educación financiera*. Los Cabos: G20.
 19. Gaviria Liévano, E. (2011). *Derecho internacional público*. Bogotá: Temis.
 20. Golove, D. M., & Hulsebosch, D. J. (2010). A civilized nation: The early american constitution, the law of nations and the pursuit of international recognition. *New York University Law Review*, 85, 103-228.
 21. Goodman, R., & Jinks, D. (2013). *Socializing states*. New York: Oxford University Press.
 22. Graziadei, M. (2006). Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions. En M. Reimann, & R. Zimmermann, *The oxford handbook of comparative law* (pp. 441-474). London: Oxford University Press.
 23. Herdegen, M. (2005). *Derecho internacional público*. México D.F.: UNAM.
 24. Koskenniemi, M. (2004). *The gentle civilizer of nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
 25. López Medina, D. (2004). *Teoría impura del derecho*. Bogotá: Legis.
 26. Luban, D., O'Sullivan, J., & Stewart, D. (2010). *International and transnational criminal law*. New York: Wolters Kluwer.
 27. Merry, S. E. (2006). Anthropology and international law. *Annual Review of Anthropology*, 35, 99-116.
 28. Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2014). *Mi plan, mi futuro, mi vida: orientaciones pedagógicas para la educación económica y financiera*. Bogotá: MEN.
 29. Nussbaum, M. C. (2014). *Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Kats Editores.
 30. Nussbaum, M. (2005). *El cultivo de la democracia: Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona: Paidós.
 31. Onuma, Y. (2010). *A transcivilizational perspective on international law*. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff.
 32. Organization for Economic Co-operation and Development [OCDE]. (2005). *Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness*. París: OCDE.
 33. Perry-Kessaris, A. (2013). What does it mean to take a socio-legal approach to international economic law. En A. Perry-Kes-

saris, *Socio-legal approaches to international economic law* (pp. 3-18). New York: Routledge.

34. Rosenau, J. (1995). Security in a turbulent world. *Current history*, 94(592), 193-200.

35. Tan, C. (2013). Navigating new landscapes: socio-legal mapping of plurality and power in international economic law. En A. Perry-

Kessarar, *Socio-legal approaches to international economic law* (pp. 19-34). New York: Routledge.

36. Xu, L., & Zia, B. (2012). *Financial literacy around the world: An overview of the evidence with practical suggestions for the way forward*. Washington D.C.: The World Bank.