

## Notas para una mejor educación financiera

Fernando Zunzunegui

Profesor de Derecho del Mercado Financiero, Universidad Carlos III de Madrid  
fernando.zunzunegui@uc3m.es

La preparación para el Congreso Edufinet de la ponencia sobre “Buenas prácticas para una educación financiera efectiva”, es una buena ocasión para redactar unas notas sobre una educación financiera centrada en la ética, que sirva de complemento a la orientación financiera, actividad que no se confunde con el asesoramiento profesional.

Según la traducción española<sup>1</sup>, la **OCDE define «educación financiera»** como el “proceso por el que los consumidores financieros mejoran su comprensión de los productos financieros, conceptos y riesgos, y a través de la información, la enseñanza y/o el asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y confianza para adquirir mayor conciencia de los riesgos y oportunidad financieros, tomar decisiones informadas, saber dónde acudir para pedir ayuda y tomar cualquier acción eficaz para mejorar su bienestar financiero”.

Esta definición se compone de dos elementos que se complementan: **los conocimientos y la competencia**. No basta con mejorar la comprensión; es necesario desarrollar habilidades para poder actuar. Es un proceso en el que el consumidor toma el control de las decisiones financieras. La educación financiera pretende empoderar al consumidor para que sepa discernir los riesgos y las oportunidades financieras. Este proceso permite tomar «conciencia» de la realidad financiera, pero también ser «consciente» de la realidad financiera.

La versión española de la definición de la OCDE traduce del inglés “*to become more aware of financial risks and opportunities*” por “adquirir mayor conciencia de los riesgos y oportunidad financieros”, en lugar del más correcto “para ser más consciente de los riesgos y oportunidades financieras”, pues, según el diccionario de la RAE, «conciencia» equivale a conocimiento del bien y del mal. Lo cierto es que los términos «conciencia» y «consciencia» no son intercambiables. En sentido moral, como ‘capacidad de distinguir entre el bien y el mal’, solo se usa la forma «consciencia» –nos dice la RAE–, aunque con el sentido general de ‘percepción o conocimiento’, se usan ambas formas, si bien normalmente se prefiere la grafía más simple. La elección de «conciencia» en lugar de «consciencia» en la traducción al español de la definición de educación financiera de la OCDE solo se explica por el sesgo moral que se quiere dar a la definición. **Hay que ser consciente de los riesgos, pero también tener conciencia de lo que**

---

<sup>1</sup> Recogida en el primer apartado del Convenio de colaboración entre el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores para la promoción y el desarrollo del Plan de Educación Financiera, publicado como anejo de la Resolución de 23 de enero de 2018, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

**está bien y lo que está mal en las oportunidades financieras.** Esta traducción tiene la virtud de situar la educación financiera en el ámbito de la ética y de la responsabilidad social.

Según el Código de comercio, las sociedades de cierta dimensión, entre las que se encuentran los grandes bancos, deben incluir en el informe de gestión el estado de información no financiera, con un apartado relativo a la “Información sobre cuestiones sociales y relativas al personal”, con referencias a las “políticas implementadas en el campo de la formación”.<sup>2</sup> Desde esta perspectiva, **la formación de los empleados se encuadra en la responsabilidad social corporativa, ámbito en el que también puede encuadrarse la educación financiera.** Del mismo modo que es una buena práctica empresarial formar a los empleados, también lo es educar a los clientes para que puedan comprender los riesgos de los productos que contratan. Las buenas prácticas en la educación financiera y en la formación del personal fortalecen la relación de confianza entre el asesor y el cliente, mejoran la claridad y la comprensión de la información, facilitan la adopción de decisiones informadas, facilitan la evaluación del cliente, mejoran las instrucciones al intermediario y su adaptación al perfil del cliente, y contribuyen a la gobernanza del producto al facilitar una mejor definición del mercado destinatario.

La OCDE aprobó en 2012 unos **principios de buenas prácticas** para los planes nacionales de educación financiera.<sup>3</sup> Estas buenas prácticas están presentes de algún modo en todos los programas de educación financiera, aunque pocos las han recogido de forma explícita. Portugal las incluyó ese mismo año en su plan nacional.<sup>4</sup> Con este precedente, el plan español las recoge desde 1 de junio de 2016.<sup>5</sup>

El Código OCDE destaca como criterios clave la objetividad, la cualidad y la evaluación. El plan español prefiere referirse a los principios de imparcialidad, exactitud y transparencia. **Se trata de actuar con independencia para lograr los objetivos de educación del consumidor, con programas adecuados y evaluados, impartidos por formadores cualificados.** La independencia supone que la educación financiera debe estar al servicio de las personas; debe ser imparcial, como visión completa y libre de sesgos, separada de la actividad comercial, sin utilización de logos ni mensajes comerciales. La cualificación equivale a calidad con formadores debidamente capacitados. La adecuación significa que debe ser clara, veraz y precisa, adecuada al público al que se dirige, con lenguaje sencillo y pedagógico. La evaluación de los resultados obtenidos es esencial para medir la efectividad de las iniciativas de educación financiera.

Para la OCDE, la educación financiera se considera un **bien público**, algo que debe estar disponible para todos. Sin embargo, las autoridades europeas tienen limitadas sus competencias para revisar y coordinar las iniciativas de educación financiera, y no tienen capacidad para

<sup>2</sup> Véanse arts. 44 y 49.6 del Código de comercio, modificados por la Ley 11/2018, de 28 de diciembre.

<sup>3</sup> *OECD/INFE High-level Principles on national strategies for financial education*, agosto de 2012, disponible en: <https://www.oecd.org/finance/financial-education/OECD-INFE-Principles-National-Strategies-Financial-Education.pdf>; desarrollados por *OECD/INFE Guidelines for private and not-for-profit stakeholders in financial education*, noviembre 2014, disponible en: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/guidelines-private-not-for-profit-financial-education.pdf>

<sup>4</sup> Plano Nacional de Formação Financeira, *Princípios orientadores das iniciativas de formação financeira*, 2012, disponible en: [https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/taxonomy\\_file/principios\\_orientadores\\_de\\_formacao\\_financeira\\_do\\_pnff.pdf](https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/taxonomy_file/principios_orientadores_de_formacao_financeira_do_pnff.pdf)

<sup>5</sup> Véase el Anexo II del Plan de Educación Financiera 2018-2021.

adoptarlas. No pueden intervenir en los planes nacionales, solo coordinarlos.

El término «consciencia», aplicado a los riesgos, alude a la comprensión. **No basta con poner a disposición del cliente la información sobre los riesgos; es necesario un esfuerzo adicional de explicación para lograr que el cliente comprenda**, asimile, los riesgos del producto que se le ofrece. La jurisprudencia distingue entre transparencia formal y transparencia material, aquella que permite conocer las consecuencias económicas y financieras de la contratación. Las obligaciones del banco que ofrece el producto no se agotan en la información. El buen gobierno del producto impone limitar el diseño, producción y distribución del producto a la efectiva satisfacción de los intereses de los clientes. El banco debe abstenerse de crear o distribuir productos no adecuados al perfil del cliente. Hay una modulación de la oferta. Para lograr este objetivo resulta imprescindible conocer al cliente, sus conocimientos, su capacidad para soportar los riesgos y sus objetivos. Conociendo al cliente, el banco podrá clasificarlo y evaluar sus necesidades. Para conocer al cliente hay que dialogar, y el dialogo requiere comunicación, un código común para comprender el mensaje.

La economía de la conducta ha identificado **sesgos cognitivos** que afectan a los clientes. Los bancos pueden aprovecharse de estos sesgos para colocar sus productos. Sería un abuso de confianza. Los clientes deben ser conscientes de sus limitaciones y tener la suficiente formación para dialogar con su banco.

Es lo cierto que **se tiende a una transformación del mercado financiero en un mercado de servicios, en el que el banco guía al cliente al producto que más le conviene**. Pero esa evolución todavía no se ha producido y sigue preponderando una cultura comercial, de distribución de productos. Es esas circunstancias, no parece lo más adecuado que sean los vendedores quienes instruyan a los compradores. Resulta esencial que la educación financiera sea impartida por docentes. El personal de la banca contribuye y puede contribuir a formar a los docentes, pero no debe encargarse de impartir la formación. Hay conflictos de intereses que aconsejan esta separación. Los bancos son quienes producen y distribuyen los productos. Son la oferta frente a la demanda que representan los clientes. Son **vendedores frente a compradores**. Esto lo ha subrayado el Tribunal Supremo, incluso en la prestación de servicios de inversión por parte de los bancos, en los que se asume la preponderancia del régimen de la compraventa. Según esta doctrina, el cliente “solo mantiene la relación contractual con la empresa de inversión de la que es cliente, en este caso un banco, y adquiere un producto de inversión que tal empresa comercializa, el negocio no funciona realmente como una intermediación por parte de la empresa de inversión entre el cliente comprador y el emisor del producto de inversión o el anterior titular que transmite, sino como una compraventa entre la empresa de inversión y su cliente, que tiene por objeto un producto (en este caso, unos valores) que la empresa de inversión se encarga de obtener directamente del emisor o de un anterior titular y, al transmitirla a su cliente, obtiene un beneficio que se asemeja más al margen del distribuidor que a la comisión del agente.”<sup>6</sup>

No obstante, ante la carencia de docentes capacitados para dar clases de finanzas, está justificado que los empleados de los bancos colaboren en la docencia. Siendo así, cobra importancia la efectividad del código de buenas prácticas.

---

<sup>6</sup> Ver, por todas, STS 10/2019, de 11 de enero.

El personal de las entidades dispone de conocimientos y competencias para impartir educación financiera. Faltan profesores y resulta lógico que en esta etapa el personal de la banca colabore e imparta educación financiera, al margen de su actividad comercial. Pero a medio y largo plazo lo natural es que sean los docentes quienes se ocupen de la educación financiera. El personal de la banca puede actuar de formador de formadores.

La crisis financiera ha materializado riesgos no advertidos. Se han multiplicado los contenciosos con daño reputacional.<sup>7</sup> Restablecer la confianza es esencial para la sostenibilidad de la banca. **Se refuerza la necesidad de formar a los asesores y educar a los clientes para fortalecer la confianza y el diálogo.**

Para establecer ese diálogo, resulta necesario que el personal de la banca que informa o asesora al cliente cuente con conocimientos y competencias. En este sentido, el art. 25.1 de MiFID II exige formación a los empleados que se relacionan con los clientes. Se cuida una aplicación armonizada de este requisito. ESMA ha aprobado unas directrices asumidas por las autoridades nacionales. La CNMV ha publicado una guía técnica, exigiendo para informar o asesorar contar con determinados títulos o certificados profesionales.

**El sistema MiFID no menciona la educación financiera.** No obstante, presupone que el cliente minorista carece de la experiencia, los conocimientos y la cualificación necesarios para tomar sus propias decisiones de inversión y para valorar correctamente los riesgos inherentes a dichas decisiones. Pero permite en la “sola ejecución” comercializar sin test MIFID instrumentos financieros no complejos. Luego parte del presupuesto de una educación financiera mínima. Considera que los minoristas comprenden al menos los riesgos de las acciones cotizadas en Bolsa.

A su vez, **el art. 6 de la Directiva de crédito inmobiliario, MCD por sus siglas en inglés, requiere a los Estados miembros promover la educación financiera** sobre préstamos hipotecarios. Mandato recogido en la DA 3ª del proyecto de Ley de transposición de MCD que está ultimando su tramitación parlamentaria. Dicho proyecto atribuye a los notarios funciones de información, asesoramiento y evaluación del cliente. De este modo, se incorpora en el sistema legal del crédito hipotecario el deber de educar a los consumidores financieros. Está justificado. El préstamo hipotecario para la adquisición de vivienda es la principal decisión financiera de las familias. Es un producto identificado por la Comisión Europea como falto de educación financiera en detrimento de los consumidores. A menores niveles de educación, menos se recurre a la ayuda de asesores. A menor conocimiento de condiciones y costes, mayor riesgo de sobreendeudamiento.

---

<sup>7</sup> Así se recoge en los barómetros de confianza financiera. Véase *2018 Edelman Trust Barometer Financial Services Edition*, disponible en: [https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/Edelman\\_Trust\\_Barometer\\_Financial\\_Services\\_2018.pdf](https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/Edelman_Trust_Barometer_Financial_Services_2018.pdf) La pérdida de reputación está vinculada con los contenciosos. Según la Encuesta de Competencias Financieras elaborada por el Banco de España, “el 19% de los entrevistados manifiesta haber tenido alguna desavenencia de esas características con una entidad bancaria”. Conviene destacar que las desavenencias crecen con el nivel educativo de los encuestados. Puede consultarse la Encuesta en este enlace: [https://www.bde.es/f/webbde/SES/estadis/otras\\_estadis/2016/ECF2016.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/SES/estadis/otras_estadis/2016/ECF2016.pdf). A su vez, según el *Estudio de salud de la ciudad de Madrid 2018*, “Un 11% de los encuestados declara haber sido víctima de un fraude bancario”, disponible en: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Salud/Destacamos/Animales/ficheros/AVANCE-ESTUDIO-SALUD-21-ENERO-2019.pdf>

La noción de la **OCDE vincula la educación financiera con el asesoramiento** financiero, que es una actividad regulada. Lo cual es impropio. Tal vez debería haberse referido a la orientación financiera (*financial guidance*), asesoramiento genérico no sometido a licencia. Entre el asesoramiento profesional y la educación financiera se puede identificar una actividad de orientación. La orientación financiera no se confunde con el asesoramiento ni lo sustituye. Puede ser realizada por las asociaciones profesionales y en particular por las asociaciones de consumidores, pero también por la propia Administración.<sup>8</sup>

El asesoramiento personalizado tiene un coste y una fuerte carga de cumplimiento normativo. **La orientación financiera permite ofrecer una planificación financiera de bajo coste, una ayuda al consumidor.** En el Reino Unido se ha creado una autoridad de la orientación financiera bajo la denominación de *Single Financial Guidance Body*.

La educación financiera es una de las repuestas para conseguir que los consumidores adopten decisiones con conocimiento de causa. La orientación financiera es un complemento fundamental. Los estudios sobre la efectividad de la mejora en la adopción de decisiones como consecuencia de la educación financiera no son concluyentes. Sin duda, la educación es una buena medida para mejorar la comunicación entre los consumidores y el personal de la banca. **Hay que mantener la educación financiera combinándola con planes de orientación financiera y con una mejora en los estándares de asesoramiento financiero.** La creación de un organismo encargado de la orientación financiera, como se ha realizado en el Reino Unido,<sup>9</sup> puede contribuir a la mejor coordinación entre los planes de educación y los de orientación financiera.

---

<sup>8</sup> Véase Financial Services User Group (FSUG), *Financial guidance – FSUG Recommendations*, noviembre 2016, disponible en [https://ec.europa.eu/info/file/55556/download\\_en?token=3K0\\_1WIU](https://ec.europa.eu/info/file/55556/download_en?token=3K0_1WIU), sobre la base del *Study on access to comprehensive financial guidance for consumers*, disponible en [https://ec.europa.eu/info/file/55554/download\\_en?token=z733mogF](https://ec.europa.eu/info/file/55554/download_en?token=z733mogF)

<sup>9</sup> *Single Financial Guidance Body*: <https://singlefinancialguidancebody.org.uk/>