

La educación de los consumidores

(Última revisión: marzo 2004)

1. Introducción¹

- 1.1 El desarrollo de una política adecuada y eficaz en defensa de los consumidores supone llevar a cabo una serie de medidas de diversa índole orientadas a velar por su seguridad, bienestar; muy especialmente, desde el punto de vista económico y de la salud. La calidad y condiciones de fabricación y mantenimiento de los bienes y servicios; la veracidad y claridad de las comunicaciones comerciales y de las acciones promocionales; las garantías en los contratos; la defensa de la privacidad y la intimidad; la defensa del interés general; la progresiva armonización normativa; el desarrollo de las vías de correulación y de resolución extrajudicial de conflictos, o el apoyo a las organizaciones de consumidores son elementos básicos de esa política.
- 1.2 Al mismo tiempo, los consumidores necesitan adquirir habilidades y conocimientos que les permitan actuar adecuadamente en un mercado cada vez más complejo, convergente y sofisticado. Habilidades y conocimientos para ejercer activamente sus derechos, ser conscientes de sus responsabilidades y aprovechar todas las posibilidades y garantías que la UE pone a su servicio para la defensa de sus intereses. La educación de los consumidores es, en este sentido, imprescindible para que todo el marco de protección del consumidor pueda ser aplicado y funcionar en la práctica de una forma verdaderamente eficaz.
- 1.3 La importancia de la formación de los consumidores queda claramente establecida por el artículo 153 del Tratado de la UE, cuando insta a promover los derechos de los consumidores en materia de información y educación. Cabe destacar también las referencias realizadas en el Libro Verde. Es cierto que el principio de subsidiariedad implica que buena parte de la responsabilidad en esa materia ha de recaer sobre las autoridades nacionales, regionales y locales, aunque ello no es obstáculo para que el tema pueda y deba ser debatido a nivel comunitario con el fin de plantear acciones

¹ Dictamen elaborado por Bernardo Hernandez (ponente) y Alejandro Perales (experto) y aprobado por el Comité Económico y Social de la Unión Europea en diciembre de 2002.

encaminadas a mejorar la educación de los consumidores. Especialmente teniendo en cuenta la progresiva realidad del mercado único y los problemas asociados al mismo como las transacciones transfronterizas, la dimensión europea de los derechos de los consumidores o la necesidad de intercambiar entre los Estados miembros experiencias útiles para el conjunto de la UE . El desarrollo de políticas comunes de formación de los consumidores se hace aún más necesario teniendo en cuenta la próxima ampliación y la necesidad de preparar a los ciudadanos de los países candidatos con programas específicos de información y de formación sobre la Comunidad Europea, cuyo seguimiento deberá realizarse tras la adhesión de los nuevos Estados miembros.

1.4 Por su parte, la Comisión Europea señala en la exposición de motivos de la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre Estrategia en Materia de Política de los Consumidores 2002-2006² la necesidad de que el público disponga de más información en materia de consumo, mencionando aspectos que deberían ser objeto de esa mayor información tales como los precios de bienes y servicios, la calidad y seguridad de los mismos y de sus procedimientos de fabricación, junto con otras características como su impacto medioambiental. Para el cumplimiento de los objetivos de esta nueva Estrategia, la Comisión señala la necesidad de “potenciar la educación de los consumidores para que puedan comprar en confianza con pleno conocimiento de sus derechos”.

2. La importancia del “consumidor formado”

2.1 Es importante tener en cuenta el importante valor añadido que conlleva el concepto de “consumidor formado” como requisito necesario para la existencia de un “consumidor informado”, a la hora de garantizar la adecuada protección de los consumidores. Buena parte de los estudios, de carácter descriptivo o prospectivo, que vienen realizándose en los últimos años sobre la situación de los consumidores en la UE ponen de relieve:

- a) La necesidad de aumentar el nivel de confianza entre los consumidores para generar en éstos un papel más activo de cara a las innovaciones razonables de oferta y de cara también a conseguir un mayor grado de participación de la sociedad civil organizada.

² COM (2002) 208 final

- b) La insuficiencia de la mera información para conseguir generar en los consumidores ese nivel de confianza necesario.

2.2 Por lo que respecta a la confianza de los consumidores, es necesario recordar que determinados escándalos ocurridos en los últimos tiempos en relación a la industria alimentaria han minado en gran medida la percepción de seguridad de los mismos. Y que ello se añade la incertidumbre a la hora de valorar la calidad e idoneidad de bienes y servicios complejos como los alimentos funcionales (novel foods), el comercio electrónico o los servicios bancarios en línea. Por ello, la formación debe considerarse también como una parte importante de la política global de protección de los consumidores, y un elemento clave para reforzar la confianza y aceptación de los ciudadanos en el sistema de la Comunidad Europea.

2.3 En cuanto a la información, se trata de un factor fundamental en la protección del consumidor, y por ello es muy adecuado el objetivo de la Comisión de desarrollar “una política informativa moderna, eficaz y fiable”. Hay que señalar, no obstante que en primer lugar existen todavía numerosos obstáculos para conseguir una información completa destinada a los consumidores, y que en segundo lugar la información es un elemento necesario para recuperar y generar confianza entre los consumidores pero no suficiente. La confianza del consumidor no se consigue sólo a través de aumentar la cantidad de información disponible, de garantizar su accesibilidad o ni siquiera de mejorar la calidad de esa información. Es fundamental, además, que el ciudadano disponga:

- ❑ De un acervo de conocimientos que le permitan incorporar la información recibida, interpretarla de forma crítica, entender su sentido, valorarla y adoptar actitudes con respecto a dicha información. Ello incluye de un modo especial las reglas básicas de funcionamiento de la economía, pero también la dimensión ética y social del consumo, los modelos de consumo sostenible, la solidaridad, la cohesión y la integración, los derechos y deberes como consumidor, etc.
- ❑ De una serie de habilidades y recursos que le permitan utilizar tanto la información como sus experiencias en la toma de decisiones eficaces orientadas en su propio interés.

2.4 La información no es sino la “materia prima” de la comunicación. El acceso a ella , supone la existencia de un “conocimiento latente” , pero no garantiza por sí sola, la existencia de un consumidor “normalmente informado”, de acuerdo con los criterios adoptados por la propia Unión Europea. La información sólo aprovecha verdaderamente al ciudadano si éste, gracias a la educación, es capaz de comprenderla y si está motivado para utilizarla en su toma de decisiones de forma “razonablemente atenta y perspicaz” , por utilizar de nuevo la terminología del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE).

Los consumidores necesitan más que simple información para ser verdaderamente eficaces en su selección y uso de bienes y servicios: deben ser también capaces de usar y aplicar esta información. Dada la importancia del consumo en el mundo actual, las habilidades de los consumidores son un prerrequisito para la ciudadanía activa y su plena participación en la sociedad.

3. Los contenidos y las técnicas de educación de los consumidores

3.1 Desde el punto de vista de sus contenidos, la formación y educación de los consumidores requiere un especial esfuerzo para procurar la comprensión adecuada de los diferentes conceptos sociales, técnicos y jurídico-normativos relacionados con su defensa y protección. Ello significa:

- ❑ Comprensión adecuada de la composición de los bienes y servicios, de los criterios de seguridad y calidad aplicables a cada oferta, de sus formas de uso, consumo y mantenimiento, de los costes asociados. La mayor complejidad y sofisticación de las ofertas dificulta, en muchos casos, la utilización correcta, segura y óptima de las mismas, como puede ocurrir, por ejemplo, con los llamados alimentos funcionales (novel foods) o en el ámbito de la informática y las telecomunicaciones.

- ❑ Comprensión adecuada de la comunicación comercial, especialmente a la hora de distinguir la información sobre los productos de los niveles más retóricos del mensaje publicitario y promocional; Un aspecto importante, en este terreno, es la progresiva dificultad a la hora de identificar adecuadamente la comunicación comercial, cada vez más integrada en otro tipo de contenidos pretendidamente informativos o de entretenimiento: creación de eventos (newsmaking), patrocinios (parrinaje, sponsoring), emplazamiento de productos (product placement), publicidad encubierta o clandestina, etc.

- ❑ Comprensión adecuada de las cláusulas contractuales de los contratos, que en muchos casos presentan un grado de dificultad creciente acorde con la variedad de opciones asociadas a ofertas cada vez más personalizadas. Las ofertas en telefonía, con su complejidad de paquetes, tarifas y condiciones puede ser un ejemplo ilustrativo de esta dimensión necesaria de la formación.

- ❑ Comprensión adecuada de los derechos del consumidor a la hora de reclamar a través de las diferentes vías administrativas, judiciales y extrajudiciales. En este sentido, sólo la existencia de consumidores verdaderamente formados puede permitir el funcionamiento real de los mecanismos de autorregulación o corrección del mercado en el futuro, fortaleciendo su posición como agentes del mercado.

3.2 Desde el punto de vista técnico, es importante desarrollar materiales y herramientas educativas claramente orientadas para proveer de conocimientos a los consumidores, así como de habilidades para la acción. Estos materiales y herramientas deben ser, además, atractivos y capaces motivar y despertar el interés de sus potenciales usuarios.

3.3 Un factor importante para cumplir este objetivo son las posibilidades de las nuevas tecnologías a la hora de ofrecer una formación no sólo presencial, sino también virtual. La educación interactiva en línea a través de Internet y del correo electrónico (e-learning), los soportes audiovisuales (CDs) y los medios de comunicación digitales son instrumentos que permiten ir más allá de los medios tradicionales (revistas, publicaciones, prensa, radio,

televisión), aunque ello requiere también unas políticas más decididas para conseguir un mayor nivel de equipamiento y aprendizaje de estas nuevas tecnologías.

3.4 La formación de los consumidores debe contemplar también las diferencias de partida entre unos u otros segmentos de la ciudadanía, especialmente en materia de edad y niveles educativos.

3.4.1 Así, la educación de los consumidores en edad escolar debe ser abordada en estrecha relación con los canales de la enseñanza reglada, aunque también se pongan en marcha iniciativas complementarias en el ámbito de la enseñanza informal. Un ejemplo de ello es la labor de la DG SANCO con el Concurso anual del Joven Consumidor, que involucra diferentes áreas e iniciativas. Es importante desarrollar programas y proyectos que potencien tanto la colaboración de las autoridades nacionales y locales en materia de educación como la colaboración de los centros y la participación y motivación de los escolares, a través, entre otras medidas, de dotar de una mayor notoriedad a estos proyectos. Y pro supuesto, no puede olvidarse en este sentido la formación del profesorado de las diferentes materias en temas de consumo, con el fin de que estos temas puedan ser integrados de modo transversal en la enseñanza a través de la elaboración de unidades didácticas.

3.4.2 Sería conveniente extender también las iniciativas en materia de educación de los consumidores al ámbito de la enseñanza superior y de la enseñanza especializada, con el fin de incorporar a la formación a un número cada vez mayor de ciudadanos. Es fundamental, en este sentido, la participación de las universidades con la inclusión en los planes de estudio de los contenidos de consumo (ya sea de forma troncal, transversal o de libre elección) y la elaboración de unidades didácticas, materiales y herramientas especialmente dirigidas a los estudiantes de ese nivel de enseñanza.

3.4.3 Finalmente, no debe olvidarse la importancia tanto de la formación para adultos como de la formación continua, que debe extenderse también a otros segmentos de consumidores alejados ya de la vida escolar o académica. Ello requiere un esfuerzo en la elaboración de materiales y herramientas de formación con un contenido especialmente práctico y enfocado a la resolución de problemas en la vida cotidiana. En este ámbito, la participación

de las asociaciones de consumidores y de otras organizaciones sociales parece el canal más eficaz para difundir de forma descentralizada estos materiales. Teniendo en cuenta, además, la necesidad de llegar a aquellos colectivos de consumidores más vulnerables o que por su situación vital requieran un esfuerzo especial de protección y formación en relación al mercado único, al nuevo escenario de convergencia tecnológica y a las innovaciones en materia bioalimentaria.

4. El papel educativo de las asociaciones de consumidores

4.1 La mencionada Comunicación de la Comisión en Materia de Política de los Consumidores 2002-2006 incluye como uno de los objetivos de la nueva estrategia a desarrollar “la Participación adecuada de las organizaciones de consumidores en las políticas comunitarias”, lo que implica una especial atención a la formación del propio personal de estas organizaciones en aspectos específicos como las transacciones transfronterizas, los servicios financieros o los derechos de los consumidores de la UE en el mercado interior.

4.2 La Comisión puso en marcha, a principios del año 2002, el proyecto titulado “Preparación de acciones de formación para el personal de las organizaciones de consumidores”, que contempla una primera fase de elaboración de material y de formación de formadores, con una continuidad en el año 2003 a través de cursos organizados para el personal mencionado.

4.3 Consideramos, en este sentido, que la formación dirigida a las asociaciones de consumidores no debe plantearse únicamente objetivos de carácter interno, tales como la mejora de las posibilidades de gestión; el aumento de su fortaleza, estructura y capacidad, o el favorecimiento de sus actuaciones de lobbyng de cara a la defensa de los consumidores, a la participación en la elaboración de políticas de la UE y a su consolidación como agentes del mercado en la organización de la demanda.

El papel de las asociaciones de consumidores en el desarrollo de estrategias de formación debe ir, asimismo, más allá de la de ser un mero transmisor intermediario de los materiales y

herramientas de formación elaboradas por los expertos o en el seno de las instituciones comunitarias.

4.4 Las organizaciones de consumidores han de cumplir además un papel fundamental como impartidores activos de formación al conjunto de los consumidores. Su eficacia como “multiplicadores”, con un alto grado de credibilidad y conexión con los ciudadanos, de cara a la difusión y notoriedad de las iniciativas de la Comisión, debe ser utilizado y tenido en cuenta también en el ámbito de la educación de los consumidores. Ese “efecto cascada” requiere considerar a los miembros de las asociaciones de consumidores destinatarios prioritarios de las acciones de formación de la Comisión, con el fin de propiciar que a través de esa “formación de formadores” la educación de los consumidores pueda ser una realidad en el marco de la UE.

5. Propuestas concretas

5.1 Sería conveniente un mayor esfuerzo en el planteamiento de otras iniciativas complementarias a las actuales (Joven Consumidor) dirigidas tanto a los menores en edad escolar como a los consumidores involucrados en la formación para adultos. También es deseable un esfuerzo de difusión que les permita conseguir una mayor notoriedad. Como ejemplo de iniciativa, cabe señalar el desarrollo de una *schoolnet* a nivel de la UE que permita realizar *on line* el Concurso del Joven Consumidor.

5.2 Deben extenderse las iniciativas en materia de educación de los consumidores y educación para el consumo al ámbito de la enseñanza superior y de la enseñanza especializada, con la participación de las universidades y la realización de materiales y herramientas especialmente dirigidas a los estudiantes de ese nivel de enseñanza.

5.3 No debe olvidarse tampoco la importancia de la formación continua, que permite incorporar a la formación a otros segmentos de consumidores alejados ya de la vida escolar o académica. Ello requiere un esfuerzo en la elaboración de materiales y herramientas de formación con un contenido especialmente práctico y enfocado a la resolución de problemas en la vida cotidiana, con especial atención a aquellos colectivos de consumidores

especialmente vulnerables o necesitados de una formación útil en este mercado único, de convergencia y progresivamente tecnológico.

5.4 Las organizaciones de consumidores deben cumplir un papel fundamental en la educación de los consumidores, como agentes “multiplicadores” en la difusión de los contenidos formativos, con un alto grado de credibilidad y conexión con los ciudadanos. Debe, por tanto incrementarse la participación de las asociaciones y de su personal en esta materia.

5.5 Un mayor apoyo económico para las organizaciones de consumidores en este ámbito de actividad