

**Documento sobre políticas**

# La protección del consumidor

## Cómo crear igualdad de oportunidades en la inclusión financiera



## Sobre el presente documento

Esta serie de documentos sobre políticas de la AFI está específicamente dirigida a personas involucradas en la formulación de políticas y se centra en soluciones a través del establecimiento de políticas clave que han demostrado ser eficaces en la promoción de la inclusión financiera en los países en desarrollo. Estos documentos, basados en investigaciones existentes, detallan estas políticas clave, identifican los temas a tener en cuenta para aquellos involucrados en la formulación de políticas y ofrecen ejemplos prácticos provenientes de países en desarrollo. También identifican quiénes son los líderes en la formulación de políticas que trabajan en la vanguardia de temas de implementación y ofrecen un panorama de las publicaciones relevantes.

# Resumen

## La protección del consumidor

La protección del consumidor busca crear condiciones más equitativas entre proveedores y consumidores de servicios financieros. Cuando los consumidores de la banca minorista realizan transacciones financieras disponen de menos información que las instituciones financieras que les suministran esos servicios. Esto puede resultar en tasas de interés excesivamente altas, el desconocimiento de sus opciones financieras y la falta de alternativas para compensaciones. Este desequilibrio en la información resulta mayor cuando los clientes cuentan con poca experiencia y los productos son más complejos. Los esfuerzos destinados a expandir la inclusión financiera a través de la incorporación de clientes “no bancarizados” alientan anualmente a decenas de miles de nuevos clientes a ingresar al mercado. A pesar de que existen muchas instituciones financieras que adoptan prácticas tendientes a garantizar un servicio de calidad para estos clientes, otras han utilizado sus ventajas informativas (a menudo inducidas por vacíos en regulaciones judiciales creadas originalmente para promover la inclusión financiera) con el fin de incrementar sus ganancias a expensas de los consumidores, quienes pueden así verse altamente endeudados, sin una cobertura de seguros adecuada y sin rendimiento sobre el capital invertido.

## Temas relacionados con las políticas

**Regulación y supervisión:** Los tipos de regulación no prudencial (a veces llamadas “normas de conducta comercial” o, en inglés, “market conduct regulations”) pueden variar a lo largo de un espectro que va desde la regulación a través de “principios” hasta la regulación a través de “normas”. ¿Cuál es el equilibrio adecuado? Resulta necesario contar con una supervisión eficaz a fin de garantizar que las instituciones financieras cumplan con las normas de regulación no prudencial. ¿Cuentan los supervisores con los recursos adecuados?

**El rol del sector financiero:** ¿Hasta qué punto puede ser eficaz la autorregulación cuando las instituciones financieras tienen un conflicto inherente en brindar protección a los consumidores?

**Participación de los consumidores:** Teniendo en cuenta que la llamada “captura del regulador” es una práctica común, ¿quién representa a los consumidores?

**Educación financiera:** Los consumidores deben contar con conocimientos básicos que les permitan comprender y utilizar los servicios financieros de manera eficaz. ¿Cómo se puede lograr una educación a gran escala?

## Éxito comprobado

Varios países han creado soluciones gracias a la formulación de políticas clave innovadoras que mejoran la protección del consumidor.



# Cómo crear igualdad de oportunidades

## Si no existe una protección del consumidor adecuada los beneficios de la inclusión financiera pueden desaparecer.

Las fuerzas del mercado que no reciben control o las políticas que buscan crear regulaciones más flexibles para así expandir los mercados financieros y brindar servicios a los sectores sociales más desposeídos pueden causar perjuicio a los consumidores como consecuencia, justamente, de su acceso financiero. Estos perjuicios pueden incluir desde el sobre endeudamiento debido a precios excesivamente altos y préstamos abusivos, hasta la pérdida de ahorros o bienes en garantía cuando entran al mercado actores inescrupulosos que buscan ganancias a corto plazo. Es posible que los precios altos se vean justificados en aquellos mercados en los cuales es difícil brindar servicios, pero si no se efectúan controles, algunas instituciones financieras cobran en exceso. Los créditos abusivos que llevan al sobre endeudamiento predominan en mercados no regulados o pobremente regulados, los cuales con el tiempo producen altos índices de morosidad. Con menor frecuencia, existen personas o instituciones inescrupulosas que se roban el dinero o los avales de los clientes y las prácticas de cobranza extremas provocan abuso físico o emocional en los clientes.

## Los consumidores necesitan información para tomar buenas decisiones.

Cuando compradores y vendedores confluyen en una transacción, la información representa poder. Los consumidores de servicios financieros -en especial los clientes nuevos- carecen de información sobre el sistema y las transacciones financieras. Por otro lado, cada vez es más frecuente que los proveedores financieros que brindan servicio a estos clientes intenten acceder a una gran cantidad de información sobre los clientes y el mercado, como por ejemplo historiales crediticios, evaluaciones de mercado y distintos tipos de análisis a fin de tomar decisiones bien informadas.<sup>1</sup> A medida que los productos y servicios son ofrecidos por proveedores más sofisticados, la discrepancia de información entre

las instituciones financieras y sus clientes se hace cada vez mayor. La competencia puede, hasta cierto punto, dar lugar a prácticas que reducen este desequilibrio informativo cuando se trata de mercados disciplinados que proveen de suficiente información a los clientes (véase el ejemplo del Perú en el recuadro). Pero cuando las fuerzas del mercado no logran llegar a este nivel de apertura, el suministro de datos e información realmente útil para los clientes ayudará a lograr una “alfabetización financiera” y facilitará la entrada de nuevos consumidores al mercado.<sup>2</sup>

## La disciplina del mercado facilita la expansión del mercado financiero.

Los consumidores que demandan información cumplen una función importante en garantizar la transparencia de las instituciones financieras. La transparencia del mercado fomenta a que las instituciones compitan sobre la base de mejores productos, servicios y precios. En última instancia, la disponibilidad de servicios de banca minorista de calidad atraerá a nuevos clientes y expandirá el mercado. (Banco Mundial, 2008)

## Aumentar la alfabetización financiera requiere de la participación de todas las partes involucradas.

Para que los consumidores realmente logren cumplir con su papel en la mejora de la disciplina del mercado, otros actores también deben desempeñar sus roles.

**Los consumidores** deben recibir instrucción y ser capaces de expresar sus opiniones sobre los servicios financieros que adquieren;

**Las instituciones financieras** deben participar activamente en la creación de un entorno en el cual se proteja a los consumidores;

**Los gobiernos** deben brindar mecanismos de supervisión y de cumplimiento de las normas a fin de garantizar que ambas partes interactúan sobre una base de igualdad de oportunidades y con normas equitativas. d'égalité.

### El caso del Perú

Desde 2004, Perú ha reducido el número de quejas en todo el sistema financiero en un 32% gracias a la implementación de un sistema integral de protección al consumidor. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos Privados de Pensiones (SBS) supervisa las políticas y procedimientos que las instituciones financieras establecen para proteger a los consumidores, aunque no responde en forma directa a quejas. En 2008, el 99% de casi 400.000 quejas fueron tramitadas exitosamente por esta institución financiera. De las 4.000 quejas restantes, dos tercios fueron derivadas a la Comisión de Protección al Consumidor y un tercio de ellas al Defensor del Cliente Financiero (DCF). Además de la supervisión ejercida por el ente regulador y los múltiples canales para reclamar indemnizaciones, los consumidores peruanos pueden acceder a información sobre los costos de servicios financieros publicada diariamente en periódicos. A partir de la publicación de esta información, se produjo una reducción de las tasas de interés de hasta un 15% en seis meses.



<sup>1</sup> Si bien muchas instituciones de microfinanzas (IMF) son pequeñas y de estructura básica, la tendencia apunta hacia instituciones más complejas que estarían en condiciones de recopilar y analizar la información disponible. Véase, por ejemplo, Trends in Microfinance 2010-2015 (Tendencias en microfinanzas 2010 - 2015), de Tróodos Facet, para un análisis de los cambios en la oferta de servicios financieros a clientes recientemente bancarizados.

<sup>2</sup> Para leer un interesante debate sobre las distintas definiciones de “alfabetización financiera”, véase el útil memorando de Angela Hung, titulado: Financial Literacy in Times of Turmoil and Retirement Insecurity, p. 2. (La alfabetización financiera en tiempos de desconcierto y la inseguridad en la jubilación). Disponible en: <http://www.retirementsecurityproject.org> (sólo en inglés).

# Cómo funciona

## **La protección del consumidor es generalmente entendida como una acción regulatoria que brinda respuesta a una falla del mercado (Eisner, Allen, Worsham y Ringquist, 2006)**

Si no se cuenta con suficiente información es difícil tomar decisiones racionales. Los clientes cuentan con menor información, experiencia o conocimientos que las instituciones de banca minorista que les brindan servicios. Más aún, como resultado de este desequilibrio en la información, los consumidores corren el riesgo de sufrir prácticas abusivas. Un régimen regulatorio apropiado debe corregir este desequilibrio y alentar la expansión del mercado por medio del suministro de información en el momento adecuado. La información pertinente debe hacerse pública durante las distintas etapas del compromiso contractual: antes del contrato, durante el contrato y después del contrato. Es necesario que la información se haga pública en cantidades asimilables a fin de no sobrecargar al consumidor, quien de esta manera podrá comprender mejor sus derechos y obligaciones.<sup>3</sup>

## **Las regulaciones no prudenciales deben ser las mismas en todos los niveles del sector financiero.**

Todo producto similar ofrecido por distintos proveedores financieros debe verse sujeto a las mismas normas a fin de minimizar las situaciones de arbitraje regulatorio. La mejor manera de garantizar que las normas se aplican a todos por igual es por medio del establecimiento de un único ente regulador de las normas no prudenciales que supervise a todos los productos y servicios financieros.

## **Los entes reguladores necesitan comprender el punto de vista del consumidor para poder establecer regímenes de regulación y supervisión eficaces.**

Sin la participación activa de las instituciones de defensa del consumidor, los entes reguladores tienden a escuchar sólo las voces de los representantes del sector financiero y, por consiguiente, no pueden garantizar condiciones equitativas entre los consumidores de servicios financieros y las instituciones que ofrecen tales servicios.<sup>4</sup> Existen, sin embargo, apenas un puñado de mercados emergentes en donde los consumidores financieros cuentan con defensores realmente eficientes.<sup>5</sup> A fin de mejorar la comprensión sobre temas relacionados con los consumidores, algunos entes reguladores analizan las quejas de los consumidores para identificar áreas problemáticas, así como también las tendencias en las prácticas del mercado, y brindan respuestas a través de regulaciones adecuadas y acciones para su cumplimiento. Los supervisores pueden también identificar prácticas que

socavan la confianza del público en el mercado de servicios de banca minorista. Los instrumentos para la supervisión son, entre otros, el examen de la información relativa a los productos o servicios, las inspecciones in situ, las entrevistas telefónicas, el monitoreo de los medios de comunicación, así como también la realización de encuestas al sector financiero y a los consumidores. Sin representantes o voceros, los consumidores no podrán participar en el proceso por el cual se determina cómo los mercados financieros serán regulados para protegerlos.

## **Los consumidores tienen derechos.**

Cuando los derechos del consumidor son protegidos, la innovación financiera puede generar productos más adecuados y económicos para los consumidores. El derecho a ser escuchados, el derecho a la información, el derecho a elegir y el derecho a la compensación se encuentran entre los más comunes. En general suele añadirse el derecho a la privacidad de los consumidores financieros y se articulan también otros derechos para abordar problemáticas locales. El desafío del ente regulador consiste en lograr un equilibrio entre estos derechos y la necesidad de innovación y crecimiento de las instituciones financieras.

## **Las leyes generales de protección del consumidor a menudo defraudan a los consumidores financieros.**

Las leyes de protección del consumidor que son creadas para abordar problemáticas relativas a la seguridad de los alimentos o productos muchas veces no logran proteger adecuadamente a los consumidores de servicios financieros. Los tipos de protección característicos de los servicios financieros incluyen

**Un mercado con prácticas justas** - Los proveedores de servicios financieros y sus intermediarios deben ser justos al tratar con los consumidores y no deben ejercer presión o influencia indebida. En este sentido, los proveedores de servicios financieros deben garantizar que los materiales de promoción de ventas no sean engañosos, que los términos contractuales sean justos hacia los consumidores y que las prácticas del mercado sean prudentes. Incluso cuando existen operaciones tercerizadas, los proveedores de servicios financieros continúan siendo responsables y deben garantizar que las instituciones subcontratadas desempeñen sus funciones en forma responsable y profesional.

**Trato equitativo** - Los proveedores de servicios financieros deben abstenerse de imponer barreras para el acceso a servicios financieros. Todos los clientes -también aquellos pobres y vulnerables, que tal vez no sean percibidos como clientes "generadores de ingresos"- merecen ser tratados con el mismo respeto.

<sup>3</sup> En 2009, el gobierno del presidente Obama recalcó la necesidad de que las instituciones financieras utilicen "un lenguaje sencillo y a plena vista", es decir, que se abstengan de utilizar terminología financiera técnica y que hagan que la información esté disponible y que los consumidores realmente puedan acceder a ella.

<sup>4</sup> La "captura del regulador", término que hace referencia a la situación en la cual los entes reguladores se ven dominados por la industria que pretenden regular, ha sido reconocida como una característica propia de los mercados financieros. Para un análisis esclarecedor de la captura del regulador, véase *The Slow Drip of Faster Payments* (El goteo lento de los pagos más rápidos). (Sólo en inglés). John Kay, *Financial Times*, 16 de junio de 2009.

<sup>5</sup> Los mercados emergentes cuentan con muy pocos defensores independientes; la mayoría de los defensores de los consumidores financieros están afiliados al gobierno o al sector financiero.

## Cómo funciona (continuación)

**Publicación de información** - Todo tipo de información relevante debe ser comunicada a los consumidores, entre otras las tasas de interés y las condiciones para productos crediticios, así como un cronograma de otros costos y aranceles permitidos. Es posible calcular la tasa de interés como una Tasa Porcentual Anual (TPA) y de acuerdo a una fórmula establecida por ley, de modo que los consumidores puedan elegir fácilmente entre los distintos proveedores sin temor a tener que afrontar costos ocultos. Para las cuentas de depósito también es posible calcular su Rendimiento Porcentual Anual (RPA).<sup>6</sup> A fin de crear mayor transparencia, el ente regulador puede publicar un listado con todos los tipos de tasas en la prensa o en cualquier otro medio de fácil acceso. Se puede colocar un cronograma de los costos y aranceles en los locales de cada una de las instituciones financieras o distribuirlo entre los clientes.

### Perú

*En Perú, la Norma de Transparencia establece, entre otras disposiciones, que los bancos están obligados a divulgar cuál es su Tasa de Costo Efectivo Anual (TCEA), la cual es expresada tal como si se tratara de una tasa de interés pero asimismo incluye todos los costos vinculados con un crédito, tales como las comisiones por evaluación, primas de seguros de crédito o los costos mensuales por emisión de estados de cuenta. Las normas existentes deben ser modificadas para crear una Tasa de Rendimiento Efectivo Anual (TREA), que incluirá la tasa de interés obtenida por los depósitos, pero descontará todo costo que haya afectado al depósito durante el plazo del mismo (para los depósitos a plazo) o durante un período preestablecido (para cuentas corrientes, cuentas de ahorro y otras cuentas no sujetas a plazos).*



sistema. Muchas veces no existe una entidad independiente con autoridad para resolver temas relacionados con compensaciones y es el ente regulador el que asume esta responsabilidad. Los mecanismos de compensación que el propio sector financiero utiliza son útiles, eficientes en relación a sus costos y suelen resolver de manera exitosa un gran porcentaje de las quejas, pero es posible que no abarquen a todos los clientes.<sup>7</sup> Incluso cuando el sector financiero sí cuenta con un mecanismo, debe existir la posibilidad de apelar a otro organismo, tal como el ente regulador, y que éste sea accesible para todos los consumidores, de manera de garantizar una solución adecuada.<sup>8</sup> Debido a la naturaleza técnica de los servicios financieros, se podrían establecer distintos mecanismos para los diferentes tipos de servicios (banca, seguros, valores, etc.) o éstos podrían ser arbitrados por distintos mediadores pertenecientes al mismo centro de mediación.

### México

*La Procuraduría Federal del Consumidor de México resuelve alrededor del 10% de las quejas que los consumidores presentan contra instituciones financieras. El 90% restante son resueltas por las instituciones financieras mismas.*



**Reparación** - Deben establecerse mecanismos para que los consumidores puedan expresar sus quejas ante su proveedor de servicios financieros y ante el ente regulador. Debe existir, en primera instancia, un sistema que otorgue al proveedor la responsabilidad de resolver la controversia. Si este recurso fracasara, los consumidores deben tener acceso a vías alternativas para obtener resarcimiento. La supervisión por parte de un tercero, ya sea a través de un defensor independiente u otro organismo, aumenta la imparcialidad y confianza en el

**Educación financiera** - Se necesita educar al consumidor a fin de equilibrar el desfase de información entre consumidores y proveedores de servicios financieros. Son los consumidores que recién se incorporan al mercado quienes cuentan con menor experiencia en la utilización de servicios financieros y los que más necesitan recibir educación sobre sus derechos y responsabilidades. La educación del consumidor puede estar a cargo de instituciones gubernamentales, asociaciones de consumidores o del sector, pero por lo general los programas de educación al consumidor se realizan a través de campañas públicas. Las campañas utilizan Internet; medios de comunicación impresos, radiales y televisivos; publicidades; publicaciones y cursos de capacitación.<sup>9</sup> Aunque a menudo se recurre a campañas para informar a los consumidores, existe poca evidencia empírica que demuestre su eficacia en lograr cambios en el comportamiento. Tampoco existe información confiable sobre cuál es la mejor manera de divulgar mensajes de educación financiera.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Algunos estudios sugieren que las tasas de interés anualizadas no constituyen la mejor información para las personas de bajos ingresos, quienes suelen tomar préstamos muy pequeños a corto plazo. Podría ser más útil recibir una información estandarizada sobre los pagos. Véase Portfolios of the Poor (Los portafolios de los pobres) para una discusión más detallada.

<sup>7</sup> Algunos de los mecanismos del sector sólo son ofrecidos a las instituciones financieras que pagan una comisión y sólo cubren a los clientes pertenecientes a esas instituciones.

<sup>8</sup> En la actualidad, la Oficina de Intermediación Financiera de Malasia está abriendo sucursales en distintas partes del país para facilitar el acceso de los consumidores a sus oficinas.

### Filipinas

Los trabajadores filipinos en el extranjero enviaron el año pasado 16.400 millones de dólares estadounidenses a las Filipinas, lo cual representa más del 10% del PIB de la nación. Reconociendo la importancia de estos nueve millones de trabajadores como consumidores de servicios de remesas, el Bangko Sentral ng Pilipinas (Banco Central de Filipinas) lleva a cabo una campaña de educación financiera a través de presentaciones itinerantes en Singapur, Hong Kong y otros países y así instruye a cientos de filipinos en el extranjero sobre planificación financiera, ahorros e inversión.



### Malasia

Desde su creación en abril de 2006 y hasta agosto de 2009, la Agencia de Asesoría Crediticia y de Gestión de Deudas de Malasia ha brindado ayuda para la liquidación de deudas de manera rápida y a bajo costo a 20.409 cuentas bancarias, lo cual representa un monto de alrededor de 2.000 millones de ringgit malayos (RM).



### Las leyes de protección del consumidor no pueden ser trasplantadas de un país a otro.

Algunos de los factores que intervienen en la estructuración de un enfoque adecuado de protección al consumidor son: la etapa en el grado de desarrollo del mercado, los productos y tipos de proveedores utilizados en sociedades vulnerables y con poco conocimiento sobre finanzas, y los riesgos (por ejemplo, pérdida de ahorros o garantías, sobre endeudamiento, condiciones macroeconómicas tales como la inflación). La regulación debe centrarse inicialmente en aquellos riesgos que sean más perjudiciales y que afecten a más personas vulnerables. Las opciones en vista deben tomar en cuenta las capacidades locales existentes, tales como las iniciativas del sector financiero, el sistema judicial, los programas de defensoría y las organizaciones de la sociedad civil.

**Asesoría crediticia** - Cuando existe sobre endeudamiento, los servicios de asesoría crediticia resultan útiles para asistir a aquellos consumidores que no logran cumplir con sus obligaciones financieras. Las entidades de asesoría crediticia ayudan a los consumidores en la administración financiera de sus hogares a través de educación, asesoramiento y la creación de planes de gestión de deuda acordados conjuntamente con sus acreedores. Los planes de gestión de deuda pueden lograr una rebaja en las cuotas de pago a través de tasas de interés reducidas y la extensión de los plazos, permitiendo que los consumidores en dificultades logren cumplir con sus compromisos financieros.

**Privacidad** - La confidencialidad de la información del cliente muchas veces no es considerada como parte de los marcos generales de protección en aquéllos tipos de protección al consumidor que se basan especialmente en la seguridad de productos. Sin embargo, la seguridad de la información financiera personal es importante para los clientes financieros y además forma parte de las normas conocidas como “Conozca a su cliente” (CSC). Los clientes financieros en mercados emergentes tal vez tengan pocas expectativas de que su privacidad sea respetada y quizás no reclamen la protección de sus datos financieros. Sin embargo, una conducta proactiva que garantice la confidencialidad de la información -exceptuando las instancias de requisitos jurídicos o la información enviada a un órgano de referencia crediticia- permitirá protegerlos de la falta de ética en la utilización de la información financiera.

<sup>9</sup> Se pueden encontrar ejemplos sobre distintas maneras de brindar educación financiera en la página Web del programa International Gateway for Financial Education de la OCDE ([www.financial-education.org](http://www.financial-education.org)). Sólo en inglés.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, *Measuring the Effect of Financial Education (Cómo medir los efectos de la educación financiera)*, Alison O’Connell. The Retirement Commission of New Zealand (Comisión de jubilaciones de Nueva Zelanda), 2006. [www.financialliteracy.org.nz](http://www.financialliteracy.org.nz)

# Preguntas sobre políticas

## 1. ¿Qué tipo de regulación no prudencial es más eficaz para garantizar la protección del consumidor?

**Los distintos modelos regulatorios se sitúan en un espectro que va desde principios generales hasta normas detalladas.** En la práctica, sin embargo, resulta extraño hallar un modelo basado en principios que no cuente con normas o un modelo basado en normas detalladas que no esté fundamentado en principios generales.

**Los enfoques basados en principios generales** son estrategias más sensibles al mercado, más delicadas, que se basan en los conocimientos superiores con los que cuenta un sector financiero regulado. Alientan, además, a lograr soluciones bien examinadas y no simplemente a rellenar opciones en un formulario. Sin embargo, a las empresas les resulta más difícil saber si están cumpliendo con las normas y requieren de una supervisión flexible, lo que a su vez demanda mayores capacidades por parte de los supervisores y mayor madurez del sector financiero. Es también posible que los clientes se vean desconcertados ante un enfoque basado en principios, puesto que cada institución crea un sistema particular para cumplir con ellos.

**Los enfoques basados en normas** cuentan con la ventaja de ser claros y uniformes en la forma en que son empleados por cada una de las instituciones del sector, con lo cual se facilita la comprensión tanto de consumidores como de las instituciones financieras. Debido a sus características sencillas, requieren menores capacidades gerenciales de supervisión para garantizar el cumplimiento de sus reglas estrictas. Los supervisores, sin embargo, deben contar con suficiente personal como para realizar inspecciones in situ y extra situ. Las normas nunca logran anticipar todas las situaciones y, normalmente, son difíciles de modificar, por lo cual pueden surgir vacíos regulatorios. Las normas también tienden a coartar la innovación, dado que las instituciones deben invertir tiempo en documentar cómo cumplen con ellas y, muchas veces, también intentando evadir las normas en lugar de mejorar sus productos.<sup>11</sup>

**Las capacidades para la supervisión son limitadas.** Las entidades supervisoras están generalmente estructuradas para satisfacer las necesidades de servicios financieros “tradicionales”: una pequeña cantidad de proveedores de servicios que trabajan con una base de clientes relativamente experta en temas financieros. Dado que los planes de microfinanzas surgen de un modelo dominado por pequeñas ONG hacia otro modelo más integrado a servicios financieros bancarios y no bancarios, los responsables de la supervisión notan que carecen de los recursos humanos o la experiencia necesaria para supervisar a una gran cantidad de instituciones pequeñas (Ledgerwood y White, 2006). Muchas veces esto ha dejado a grandes segmentos del sector financiero -en general aquéllos que brindan servicio a clientes pobres- sin regulación y en una situación en la que el abuso del consumidor se hace más probable.

### Sudáfrica

*En Sudáfrica, la regulación propuesta para sistemas de microseguros lidia con la falta de capacidades para supervisar a miles de proveedores de seguros de sepelio no regulados. Entre otras estrategias de solución, se utiliza la supervisión conjunta con otros entes reguladores y el perfeccionamiento de las vías de apelación para que el organismo de defensoría creado por ley pueda concentrar sus esfuerzos sobre empresas problemáticas.*



**Los reguladores deben buscar un equilibrio entre la necesidad de proteger a los consumidores y, al mismo tiempo, la necesidad de evitar la regulación excesiva.** Aunque una protección adecuada del consumidor requiere de supervisión en la regulación, el fenómeno de la regulación excesiva ocurre cuando el gasto en el que se incurre para garantizar la igualdad de información entre proveedor y consumidor produce una reducción de la disponibilidad de productos y servicios en el mercado y/o provoca una suba de precios que los coloca fuera del alcance de consumidores pobres e inexpertos. En última instancia, la regulación excesiva reduce el tamaño del mercado y desplaza a compradores y vendedores hacia el mercado informal. Perú, Sudáfrica y Filipinas son a menudo citados como ejemplos de un equilibrio apropiado, mientras que China, la Unión Monetaria de África Occidental y Uzbekistán, entre otros mercados emergentes, han sido señalados como países con regulación excesiva.

<sup>11</sup> Un ejemplo de la búsqueda de equilibrio entre innovación y regulación ocurre actualmente en los Estados Unidos, país que ya cuenta con uno de los sistemas basados en el cumplimiento de normas más estricto del mundo. Para garantizar que el sector de servicios financieros no logre obtener mucha más pericia que los entes reguladores, el gobierno ha propuesto la creación de una Agencia de Protección Financiera al Consumidor (Consumer Financial Protection Agency), la cual contaría con el poder de establecer estándares.

## 2. ¿Cuál es el rol del sector de servicios financieros?

**El sector financiero tiene la responsabilidad de fijar estándares profesionales altos.** Debe garantizar que los proveedores de servicios financieros procedan con la debida consideración y prontitud en su trato con los consumidores. En este sentido, los proveedores de servicios financieros responsables deberán crear y ofrecer productos de calidad y garantizar que su personal de marketing cuenta con buena capacitación y las competencias necesarias para la venta de productos adecuados a los consumidores. Por ejemplo, cuando países como India y Sudáfrica exploran y experimentan con productos financieros básicos para consumidores nuevos o no bancarizados, cuyo costo es mínimo o nulo, estos deben estar sujetos al mismo tipo de desarrollo de producto y sondeo de mercado que otros productos ofrecidos, a fin de garantizar que se satisfacen las necesidades de este nuevo segmento del mercado.

**La autorregulación bien podría funcionar como una etapa de progresión gradual.** La puesta en marcha de estándares básicos y sistemas para su cumplimiento puede resultar dificultosa hasta tanto el tamaño del sector, las potenciales fallas del mercado y los recursos del gobierno sean suficientes como para justificar una supervisión jurídica; o estos estándares también pueden actuar como complemento de la reglamentación jurídica. Los mecanismos autorreguladores, si son aplicados y monitoreados correctamente, sacan partido de los conocimientos que el sector financiero tiene sobre el mercado y ayudan a que la protección del consumidor tenga mayor aceptación entre los proveedores de servicios financieros.

La autorregulación resulta más eficaz cuando el sector financiero comprende su rol dentro del mercado y garantiza que los intereses de los consumidores estén en concordancia con los objetivos comerciales de las instituciones a largo plazo. Este tipo de perspectiva se ve reflejada en los mecanismos autorreguladores, tales como los códigos de conducta para la protección del consumidor o los programas que crean defensores establecidos por el sector financiero mismo, siempre que sean transparentes, creíbles y sea posible verificar su falta de cumplimiento. La autorregulación que no

busca este tipo de concordancia podría transmitir un falso sentimiento de seguridad hacia el público y encubrir incipientes problemas. Un órgano constituido por ley que escuche a los consumidores se encuentra en una excelente posición para determinar cuál es el equilibrio correcto entre las necesidades del sector financiero y las de los consumidores. Debe, sin embargo, tener influencia sobre el sector a fin de provocar una autorregulación significativa, por lo general a través de la amenaza creíble de intervención jurídica. Cuando la autorregulación es auténtica y su cumplimiento está vigilado, puede ofrecer una alternativa menos costosa que las regulaciones jurídicas y ser, además, una alternativa más aceptable para el sector financiero.

**Las instituciones financieras que se comprometen con la transparencia, el resarcimiento de sus clientes y la educación financiera logran fomentar la inclusión financiera y expandir el mercado.** Las instituciones financieras que comprenden el potencial que existe en la inclusión financiera reconocen que, a largo plazo, el fomento de prácticas comerciales justas y equitativas como parte de la buena administración y la promoción del buen nombre de la empresa redundará en su propio beneficio, lo que generará ganancias tanto para la institución como para los consumidores. A fin de evitar la disyuntiva de quién debe dar el primer paso, que colocaría a una empresa en una situación de riesgo en el mercado, las asociaciones del sector financiero deben garantizar que todas las instituciones actúen al mismo tiempo y de la misma manera. Por ejemplo, las tasas de interés deben darse a conocer a través de la utilización de una fórmula única y todas las instituciones deben comenzar a utilizarla simultáneamente. Podría ser necesario ejercer presión por medio de la amenaza creíble de crear regulación adicional para que el sector actúe de común acuerdo.

## Preguntas sobre políticas (continuación)

### 3. ¿Cómo lograr que los consumidores expresen sus opiniones en el diálogo sobre políticas?

**Es necesario que los consumidores financieros de la banca minorista comprendan sus derechos y responsabilidades.**

En los mercados emergentes, los consumidores a menudo desconocen sus derechos, qué constituye una práctica inapropiada por parte del proveedor de servicios financieros o ignoran hasta dónde llegan sus responsabilidades como consumidores financieros.<sup>12</sup> Todas las personas involucradas tiene un rol que cumplir en la educación de los consumidores sobre sus derechos y responsabilidades: los consumidores y sus defensores, las instituciones financieras y sus organismos representativos, y los entes supervisores y reguladores del gobierno.

**Existen muy pocas economías emergentes que tengan defensores que representen a los consumidores financieros.**

Por lo general, las asociaciones de consumidores suelen dedicarse a temas relacionados con productos o la seguridad de los alimentos. Actuar en representación de los consumidores financieros es más difícil debido a la complejidad de las transacciones financieras, el desequilibrio en la información (incluso para defensores muy experimentados), sistemas regulatorios en los cuales los bancos y el personal que los supervisa provienen de los mismos contexto sociales o laborales y tienen perspectivas similares (“captura del regulador”) y las características emergentes de los servicios financieros “populares”. A medida que estos servicios amplían su alcance dentro de las poblaciones más vulnerables, han comenzado a surgir defensores de los consumidores en Singapur, Senegal, El Salvador y otros mercados emergentes que buscan abordar la protección de los consumidores de servicios financieros. Hasta tanto estas asociaciones de defensa no se hagan más numerosas y desarrollen sus capacidades para actuar en representación de consumidores, la responsabilidad de garantizar que la voz del consumidor sea escuchada recaerá en entidades públicas como los bancos centrales, las superintendencias y otras autoridades responsables de políticas públicas.

**La información básica relativa a las capacidades financieras es limitada.**

Los estudios de mercado realizados por sector privado muchas veces pasan por alto a las poblaciones no bancarizadas, aunque a medida que la inclusión financiera adquiere mayor legitimidad, cada vez son más los que observan con mucha atención a estos segmentos del mercado, aportando de esta forma información valiosa sobre cómo estas personas utilizan servicios financieros.<sup>13</sup> Las investigaciones privadas también están intentando comprender cada vez mejor cómo los pobres toman decisiones financieras.<sup>14</sup> Algunos países, como Ghana, están comenzando a incluir temas relacionados con el acceso financiero en las encuestas a hogares, de manera de comprender cómo los consumidores se aproximan hacia los servicios financieros, qué tipo de instrucción adicional necesitan para poder ejercer plenamente su poder económico y cuál es la mejor forma de llegar a ellos.<sup>15</sup> Se necesitan más investigaciones que permitan evaluar de qué modo la educación financiera mejora las capacidades de los consumidores para hacer valer sus derechos y qué tipo de educación es la más efectiva.

<sup>12</sup> En la publicación Consumer Protection: A Client Perspective (La protección del consumidor: una perspectiva desde el cliente; texto disponible en inglés solamente), [www.microfinanp](http://www.microfinanp)

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, las encuestas realizadas por FinScope en [www.finscope.co.za](http://www.finscope.co.za) en donde se incluyen ejemplos sobre cómo segmentar a los mercados de bajos ingresos. (Sólo en inglés)

<sup>14</sup> La publicación Portfolios of the Poor (Los portafolios de los pobres) analiza información registrada por consumidores pobres en diarios financieros personales y realiza un seguimiento de las transacciones financieras de estos hogares logrando resultados interesantes.

<sup>15</sup> La nota técnica de la institución CGAP (Grupo Consultivo para Asistir a los Pobres) titulada Multi-Country Data Sources for Access to Finance (Fuentes de datos de múltiples países sobre el acceso a las finanzas) ofrece una [información](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.37296/2009_MultiCountry_Data_Sources_Access_Finance_SP.pdf) (N. de T.: existe traducción al castellano en la página web de la institución; véase [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.37296/2009\\_MultiCountry\\_Data\\_Sources\\_Access\\_Finance\\_SP.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.37296/2009_MultiCountry_Data_Sources_Access_Finance_SP.pdf))

## Referencias y bibliografía

- Daryl Collins, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford y Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on Two Dollars a Day* (Los portafolios de los pobres: cómo viven los pobres del mundo con \$2 al día). New Jersey: Princeton University Press.
- Eisner, Marc Allen, Jeff Worsham y Evan J. Ringquist. 2000. *Contemporary Regulatory Policy* (Políticas regulatorias contemporáneas). New York: Lynne Rienner Publishers.
- Joint Forum of Basel Committee on Banking Supervision (Foro conjunto del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea), International Organization of Securities Commission (Organización Internacional de Comisiones de Valores) y la International Association of Insurance Supervisors (Asociación Internacional de Supervisores de Seguros). 2008. *Customer suitability in the retail sale of financial products and services* (Idoneidad del cliente en las ventas minoristas de productos y servicios financieros). <http://www.bis.org/press/p080430.htm>
- Ledgerwood, Joanna y Victoria White. 2006. *Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor* (Transformando las microfinanzas: brindar servicios financieros completos a los pobres). Washington D.C: Banco Mundial.
- McAllister, Patrick. 2003. *Trust Through Transparency: Applicability of Consumer Protection Self-Regulation to Microfinance* (La creación de confianza a través de las microfinanzas: capacidad de aplicación de la autorregulación de protección al consumidor en las microfinanzas). Washington D.C.: The SEEP Network. [http://www.seepnetwork.org/Resources/Forms/DispForm\\_resource.aspx?ID=62](http://www.seepnetwork.org/Resources/Forms/DispForm_resource.aspx?ID=62)
- O'Connell, Alison. 2006. *Measuring the Effect of Financial Education* (Cómo medir los efectos de la educación financiera). *The Retirement Commission of New Zealand* (Comisión de jubilaciones de Nueva Zelanda). <http://www.financialliteracy.org.nz>
- OCDE. 2009. *Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis* (La alfabetización financiera y la protección del consumidor: aspectos de la crisis que no se han tenido en cuenta). Paris, OCDE. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/3/43138294.pdf>
- Banco Mundial, *Private and Financial Sector Development Department* (Departamento de Desarrollo del Sector Financiero y Privado), Región Europa y Asia Central. 2008. *Discussion Draft: Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool* (Borrador de debate: Buenas prácticas para la protección del consumidor y la alfabetización financiera en Europa y Asia Central: una herramienta para el diagnóstico). Washington D.C.: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/eca/consumerprotection>
- Banco Mundial. 2007. *Finance For All? Policies and Pitfalls in Expanding Access* (¿Finanzas para todos? Políticas y errores en la expansión del acceso). Washington D.C.: Banco Mundial.

## **Sobre AFI**

La Alianza para la Inclusión Financiera (Alliance for Financial Inclusion, AFI) es una red mundial de bancos centrales y otras entidades que trabajan en la formulación de políticas para la inclusión financiera en países en desarrollo. AFI brinda herramientas y recursos para que sus miembros puedan intercambiar conocimientos sobre políticas de inclusión financiera, los desarrollen y los pongan en práctica. Intentamos establecer vínculos entre personas involucradas en la formulación de políticas a través de medios presenciales y en línea, con el apoyo de subvenciones y enlaces con socios estratégicos, de manera que aquéllos que trabajan en la creación de políticas compartan conocimientos e ideas y puedan implementar las políticas de inclusión financiera más apropiadas para las circunstancias particulares de sus países.

## **Alliance for Financial Inclusion**

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Thailand  
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e info@afi-global.org [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

AFI está financiada por la Fundación Bill y Melinda Gates y es administrada por la GTZ (Cooperación Técnica Alemana).