

RESUMEN EJECUTIVO

ELABORACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE MEJORES PRÁCTICAS EN LA PROTECCIÓN AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS¹

En febrero de 2009, el Comité Directivo de FELABAN, en desarrollo de su Agenda de Trabajo – Planeamiento Estratégico, aprobó la propuesta de la Comisión **Fortalecer la estabilidad / Seguridad Jurídica** integrada por Ecuador, El Salvador y México. Dicha propuesta consistió en desarrollar un documento sobre *la elaboración y el establecimiento de mejores prácticas en la protección al usuario de servicios financieros*. De acuerdo con esta línea de trabajo, la Secretaría General de FELABAN, desarrolló la estructura de un proyecto de investigación en la materia de la referencia, que fue aprobado por la Comisión.

A partir del análisis de la normativa vigente en la materia en los países miembros de FELABAN y los datos obtenidos de las respuestas de las asociaciones bancarias y las entidades financieras a las encuestas enviadas por esta Secretaría General, desarrollamos el documento con los resultados obtenidos. El documento presenta una introducción, algunas generalidades, el diagnóstico descriptivo del estado de la regulación en la región, el análisis de los resultados de las encuestas elaboradas y las conclusiones y recomendaciones pertinentes. El diagnóstico descriptivo desarrolla los siguientes temas: definición del concepto de consumidor; derechos y deberes del consumidor; contratos (modelos y cláusulas abusivas); atención al cliente, gestión de cobro, protección *ex ante* (transparencia: información y publicidad, educación financiera, estabilidad del sistema: protección a los depósitos y defensa de la competencia); protección *ex post* (judicial, administrativa y mecanismos alternativos de solución de conflictos); supervisión estatal, autorregulación (autorregulación ‘regulada’, defensor del cliente/consumidor y autorregulación propiamente dicha); y, el caso de las tarjetas de crédito.

En cada uno de los tópicos mencionados se plantean los aspectos generales presentes en los distintos países de la región y se hace énfasis en casos particulares que resulta importante resaltar.

- Primero, en materia de la definición del concepto de consumidor hay cierta uniformidad, de manera que no hay aspectos que sean objeto de discusión. En general, se utilizan los conceptos de usuario o consumidor para hacer referencia a las personas que hacen uso de los servicios de las entidades financieras sin tener relación contractual alguna; y a cliente, para referirse a las personas que sí han celebrado un contrato con la institución financiera.
- Segundo, en relación con los derechos y deberes de los usuarios financieros, hay una serie de derechos que en términos generales, son reconocidos a los usuarios de servicios financieros, bien sea en las leyes de protección al consumidor en general, o en el tema objeto de estudio en particular, además de la protección constitucional otorgada en ciertos ordenamientos. Algunos de

¹ Documento elaborado por Alejandra Quevedo, Asesora Jurídica y de Planeamiento Estratégico de la Federación Latinoamericana de Bancos – FELABAN y Andrea Puentes, pasante universitaria.

los derechos reconocidos se refieren a la protección de la salud y seguridad, el acceso a la información completa y veraz, la educación sobre el consumo, la libre elección y el acceso a mecanismos de tutela de los derechos y la reparación cuando haya lugar a ella. Cada uno de tales derechos tiene un desarrollo particular en los distintos países, además de algunos otros derechos reconocidos a los usuarios de servicios financieros. Por otro lado, son pocos los ordenamientos que de manera expresa, contemplan los deberes que se encuentran en manos de los consumidores financieros. A pesar del desarrollo que se le da en los distintos países, en esta materia también hay determinada uniformidad en la región.

- Tercero, en el tema de los contratos de las entidades financieras, las normativas hacen alusión a aspectos de fondo y de contenido de los contratos, fundamentalmente a algunos elementos mínimos que estos deben contener, las cláusulas que se consideran abusivas y algunas otras normas particulares para la validez de los contratos de las entidades financieras, que en general, son de adhesión. El conjunto de normas en este tema busca mantener el equilibrio entre las partes, teniendo en cuenta principalmente la asimetría de información existente entre las mismas. Si bien algunos ordenamientos no cuentan con regulación específica en este sentido, gran parte de los países sí lo hace de manera similar. Se regulan distintos mecanismos de control de los contratos financieros, para garantizar que se adecúen a las normas aplicables y que no contengan cláusulas abusivas.
- En cuarto lugar, en materia de atención al cliente y gestión de cobro, determinados países tienen normativa más desarrollada que otros. Algunos como Argentina, El Salvador y México, entre otros, lo hacen a través de instrumentos de autorregulación. Se busca que esas labores sean desarrolladas por las entidades respetando los derechos de los usuarios y teniendo en cuenta sus intereses y necesidades.
- En quinto lugar, aludimos a la que denominamos protección *ex ante*, en la que incluimos la transparencia (información y publicidad), la educación financiera y la estabilidad del sistema (particularmente la protección a los depósitos y la defensa de la competencia). En materia de transparencia de la información en general, la exigencia respecto a la veracidad, claridad y oportunidad de la misma se encuentra difundida a lo largo de la región. Este es uno de los aspectos más importantes en el sistema, para lograr el buen funcionamiento del mismo y el mantenimiento de la libre competencia. En términos de educación financiera, si bien no hay un amplio desarrollo normativo, en la práctica los países de la región han ido desarrollando distintos programas y proyectos. Y finalmente, en materia de estabilidad, todos los países cuentan con una normatividad básica, además del desarrollo particular existente en cada país.
- En sexto lugar, en relación con la protección *ex post*, incluimos tres vías genéricas de protección: la judicial, la administrativa y los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC). La protección de los derechos e

intereses de los consumidores financieros a través de las vías judiciales está abierta en todos los países de la región. En algunos ordenamientos hay disposiciones especiales en este sentido, buscando una mayor eficiencia en los procesos y una adecuada protección. La vía administrativa también está disponible en los distintos países, de acuerdo a la estructura de cada uno. Generalmente se trata de procesos ante la entidad de supervisión financiera y en casos particulares como el mexicano, de entidades especiales de protección a los usuarios de servicios financieros. Los MASCS también existen a lo largo de la región y en gran parte de los casos son contemplados de manera expresa como una de las alternativas para la solución de controversias entre los consumidores y las entidades financieras. Constituyen una buena vía en la medida en que pueden implicar menos tiempo y menores costos que las otras dos vías.

- En séptimo lugar, en referencia a la supervisión estatal, estudiamos las autoridades encargadas de la protección a los usuarios de servicios financieros en los distintos países de la región. Es un tema que en muchos casos está también vigilado por el organismo de supervisión financiera en general, y en algunos casos, por entidades o áreas especializadas. En algunos otros casos también puede haber temas particulares frente a los que el banco central respectivo tiene competencia e incidencia.
- En octavo lugar, en materia de autorregulación, países como Argentina, Brasil, Chile, El Salvador y México, entre otros, son los que cuentan con instrumentos de autorregulación con un mayor desarrollo. Cada uno tiene distintos sistemas de autorregulación y en casos como el argentino y el brasilero, hay mecanismos de autosupervisión claros. Es un aspecto en el que aún falta mayor profundización en la región y que es fundamental para el buen funcionamiento del sistema financiero.
- Finalmente, examinamos brevemente el caso de las tarjetas de crédito, que en algunos casos cuenta con disposiciones normativas especiales. Es un instrumento de gran valor en la economía moderna, que no obstante en muchos casos da lugar a vulneraciones a los derechos de los consumidores financieros. En este acápite hacemos referencia a países como Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, que cuentan con normativa especial a este respecto. En este sentido lo fundamental es mantener el equilibrio en la regulación, evitando que se genere sobrerregulación en la materia.

Luego de exponer el diagnóstico descriptivo del estado de la regulación en la región, analizamos los datos de las respuestas a las encuestas enviadas a las asociaciones bancarias y las entidades financieras de la región. Con toda la información obtenida, presentamos las recomendaciones que consideramos pertinentes tanto a las instituciones financieras como a las asociaciones bancarias, los organismos de supervisión e incluso entidades regionales como FELABAN.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para que haya un buen funcionamiento del sistema financiero, manteniendo el equilibrio en el mismo y la debida protección a los consumidores, debe haber esfuerzos conjuntos por parte del Estado, las entidades financieras y los consumidores e inversores. Desde la perspectiva del supervisor, es esencial asegurar que los operadores tengan esquemas adecuados de gobernanza corporativa, que revelen ampliamente información de riesgo para que el mercado tenga señales apropiadas, y que conduzcan sus negocios con el consumidor como primera preocupación. Esa mentalidad debe extenderse desde las matrices corporativas hasta la ventanilla del cajero. El cliente necesita entender sus derechos y responsabilidades hacia el sector financiero, y eso requiere educación financiera. Los inversores en el sector financiero precisan conocer al mismo y ser capaces de hacer su propia *due diligence*, porque las agencias de calificación han probado ser inefectivas.

En ese sentido, cada uno de los participantes en el sector financiero debe implementar mejores prácticas en pro de la protección a los usuarios de los servicios financieros, manteniendo el equilibrio en la regulación y la eficiencia en el sistema. Con plena conciencia de propender por ese equilibrio, presentamos las siguientes recomendaciones en la materia. Algunas de ellas van dirigidas a las entidades financieras, algunas a las asociaciones bancarias y otras a organizaciones como FELABAN. A continuación, presentamos las recomendaciones a las instituciones financieras:

1. Implementar mecanismos de efectiva revisión periódica de los modelos de los contratos por parte del área legal de la entidad, verificando la inexistencia de cláusulas abusivas y su adecuación con la normatividad vigente y las buenas prácticas bancarias.
2. Mantener registros y estadísticas de las quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores financieros en las oficinas internas, organizadas de acuerdo a los productos y servicios, y los motivos de queja.
3. Adoptar medidas para respetar los plazos de respuesta de las quejas y reclamos de los consumidores, además de mantener estadísticas que evidencien el tiempo utilizado en cada caso.
4. Diseñar códigos o lineamientos internos en materia de gestión de cobro, en desarrollo de la facultad de autorregulación.
5. Ampliar y fortalecer los canales de comunicación entre la entidad y los clientes y consumidores, teniendo en cuenta las restricciones al acceso de cada sector de la población a los mismos.
6. Diseñar mecanismos de transmisión de información a los clientes y consumidores de acuerdo a su perfil socioeconómico.
7. Informar de manera adecuada a los usuarios sobre los distintos canales de atención existentes.
8. Desarrollar talleres y otros sistemas de capacitación a los funcionarios de las entidades para que desarrollen sus funciones de acuerdo a las normas de protección a los consumidores.

9. Incentivar el buen desarrollo de las funciones de los empleados y la adecuada atención al público, mediante mecanismos como el reconocimiento al mejor empleado del mes y similares.
10. Implementar mecanismos de revisión previa a la publicidad difundida, garantizando la transparencia, claridad y veracidad de la misma.
11. Publicar periódicamente las tasas de interés, comisiones y demás cargos que los consumidores deben asumir, además de la forma de cálculo de los mismos y el costo total de los productos y servicios ofrecidos.
12. Implementar estrategias adecuadas de educación financiera, diferenciándolas claramente de las estrategias de información o comunicación, dirigidas tanto a sus clientes como a los potenciales clientes.
13. Diseñar los programas de educación financiera de acuerdo con el perfil de los clientes y potenciales clientes teniendo en cuenta factores como la edad, género, nivel educativo y nivel socioeconómico.
14. Adicional a la educación financiera en general, implementar sistemas efectivos de asesoría crediticia.
15. Diseñar mecanismos para identificar el estado de la educación financiera en la región, así como las principales debilidades y necesidades en el tema.
16. Desarrollar herramientas para medir el éxito de los programas de educación financiera implementados en los diferentes sectores.
17. Promover la educación financiera a partir de la educación básica.
18. Promover la educación financiera no formal, llegando a espacios no cubiertos por la educación formal.
19. Desarrollar sistemas de capacitación a los educadores en materia del sistema financiero, los productos y servicios del mismo y las normas de protección al usuario de servicios financieros.
20. Desarrollar estrategias eficientes de capacitación a los funcionarios tanto de las entidades financieras como de las entidades de supervisión y aplicación, sobre las normas de protección a los usuarios de servicios financieros.
21. Tomar ventaja de las medidas de protección al consumidor adoptadas, como mecanismo distintivo frente a otras entidades y como valor agregado propio.
22. Establecer la protección a los usuarios en los organismos de alta dirección como uno de los aspectos prioritarios para la entidad.
23. Informar adecuadamente a los clientes sobre las garantías a los depósitos existentes y su funcionamiento.
24. Fomentar la prevención y la protección *ex ante*, evitando tener que incurrir en los altos costos y esfuerzos de la protección *ex post*.
25. Mantener la supervisión del cumplimiento de las normas de competencia independiente de la supervisión financiera propiamente dicha, garantizando que en todo caso la vigilancia sobre las normas de competencia en el ámbito financiero se lleve a cabo con el debido conocimiento de dicho sector.
26. Fomentar y fortalecer los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
27. Incorporar al sistema de administración de riesgo operativo los temas de protección a los usuarios de los servicios financieros.
28. Fortalecer los canales de comunicación con las entidades de supervisión.
29. Fomentar y desarrollar instrumentos de autorregulación y autosupervisión de acuerdo a las mejores prácticas bancarias identificadas.

30. Difundir entre los clientes y usuarios los instrumentos de autorregulación y autosupervisión para su buen funcionamiento.

Las siguientes recomendaciones están dirigidas a las Asociaciones Bancarias. Algunas de ellas pueden ser implementadas directamente por las mismas, mientras que otras pueden ser sugeridas a los organismos de supervisión para su adecuada implementación.

1. En caso de tener un sistema de atención de quejas y reclamos, mantener un registro de las mismas, elaborando las estadísticas correspondientes, de acuerdo a los productos, servicios y motivos de queja.
2. Bajo el mismo supuesto de contar con un sistema de atención de reclamaciones, respetar los plazos para dar respuesta a las mismas y mantener un registro del tiempo utilizado en cada caso.
3. Acompañar y liderar las iniciativas de autorregulación y autosupervisión de sus entidades afiliadas.
4. Desarrollar su iniciativa legislativa para regular adecuadamente la protección a los usuarios de servicios financieros.
5. Ampliar y mejorar los canales de comunicación con las entidades de supervisión.
6. Informar a los clientes y usuarios sobre los canales de comunicación existentes.
7. Capacitar a sus empleados y a los de sus afiliados, para que tengan el debido conocimiento de las normas de protección a usuarios de servicios financieros.
8. Fomentar y desarrollar programas de educación financiera de acuerdo al perfil de los receptores de la misma.
9. Formular recomendaciones o sugerencias para que se incluya la educación financiera en la educación básica formal y no formal en la medida de lo posible.
10. Promover en sus entidades afiliadas la prevención y la protección *ex ante* a los consumidores.
11. Crear un sistema de alertas tempranas frente a los distintos riesgos que asumen sus entidades afiliadas.

A las entidades y asociaciones que cuenten con el defensor del cliente o del consumidor, les presentamos las siguientes recomendaciones, aplicables de acuerdo a la estructura de la figura en cada país. En caso de que no se cuente con dicha figura, invitamos a las entidades y asociaciones bancarias a que la desarrollen, con las características que recomendamos a continuación:

1. Creación de defensores del cliente o del consumidor manteniendo la medida justa entre la cantidad de defensores y la cantidad de entidades, de acuerdo al volumen de quejas de cada una.
2. Homogeneizar los procedimientos y normas aplicables a los defensores, de manera que su funcionamiento a través de las distintas entidades sea el mismo.
3. Diseñar la figura del defensor del cliente o del consumidor de forma tal que actúe de manera independiente y autónoma de las respectivas entidades.
4. Establecer normas particulares para los casos en los que se generen conflictos de interés en la resolución de reclamos o quejas.

5. Establecer que las decisiones del defensor sean vinculantes, sin perjuicio de los mecanismos de revisión de las mismas y de los recursos procedentes.
6. Otorgarle a los defensores la competencia para obrar como árbitros o conciliadores, con la debida capacitación para ello y de acuerdo a la normatividad aplicable en cada país.

Por otro lado, presentamos las siguientes recomendaciones a FELABAN y otras organizaciones con participación regional, que puedan servir como un espacio de discusión y promoción de buenas prácticas bancarias:

1. Actuar como vocero regional, identificando y comunicando las necesidades del sistema financiero regional y local.
2. Destacar e incentivar la adopción de las buenas prácticas a través de instrumentos de autorregulación.
3. Desarrollar alianzas estratégicas con las entidades de supervisión para la promoción y el efectivo desarrollo de los derechos del consumidor financiero.
4. Discutir y analizar la creación de una agencia de protección internacional de los derechos e intereses de los usuarios, integrada por usuarios, entidades y reguladores (gobierno) de los países de la región.
5. Mejorar los canales de comunicación con sus afiliados.

Finalmente, presentamos las siguientes recomendaciones, que van dirigidas a quienes ejercen labores de supervisión en el sistema financiero:

1. Ser diligente en la publicación de las estadísticas de quejas y reclamos presentados por los usuarios, organizándolas de acuerdo con los productos y servicios involucrados, los motivos de queja, la instancia en la que se resolvió y el tiempo de resolución de la reclamación.
2. Publicar de manera comparativa las tasas de interés y cargos aplicados por las distintas entidades del sector financiero.
3. Mantener medidas de regulación y supervisión prudencial, cuidando el equilibrio en el sistema y las normas de protección a los consumidores financieros.
4. Fortalecer los mecanismos de supervisión preventiva en el sistema.
5. Fortalecer los canales de comunicación con las entidades financieras, con los usuarios de los servicios financieros y con las asociaciones de consumidores.
6. Implementar instrumentos de supervisión del cumplimiento de las medidas de protección a los usuarios de acuerdo al tamaño y naturaleza de la entidad vigilada.
7. Crear (si no la hay), una entidad o en su defecto, una dependencia, encargada especialmente de la protección a los usuarios de los servicios financieros.
8. Crear un sistema de alertas tempranas frente a los distintos riesgos que asumen las entidades.

Las recomendaciones que hemos presentado tienen como objetivo el fortalecimiento del sistema financiero, con la protección a los usuarios de servicios financieros como uno de sus pilares. Es evidente que los países de la región han desarrollado distintos mecanismos de protección en los últimos años, no obstante lo cual aún hay varios retos que alcanzar en esta materia.

Uno de los desafíos más grandes se refiere a la educación financiera. Si bien se han venido implementando algunos mecanismos en esta dirección, se ha tratado de medidas dispersas y frente a las cuales no se conocen con claridad los efectos y su nivel de éxito. De ahí la necesidad de desarrollar dichos programas y campañas de educación financiera de forma organizada, estudiando sus alcances y adecuación de acuerdo a los distintos receptores. La educación financiera no solamente es fundamental para los clientes de las entidades, sino también para los usuarios de las mismas. Incentivar esta desde la educación básica es una de las medidas más adecuadas en este sentido, que debe ser implementada e impulsada no solamente por el Estado, sino también por los agentes económicos del sector, que tienen el conocimiento técnico necesario. Por ello, la importancia de la participación de las entidades y de los agentes en este tema.

Algo similar ocurre en otros temas como la atención a los clientes y particularmente de las quejas y reclamaciones de los mismos. Mantener la eficiencia en los sistemas de atención de reclamos es fundamental. Sin embargo, para evitar altos niveles de quejas y reclamaciones y los costos que eso implica, es fundamental fortalecer las medidas de prevención y de protección *ex ante*. La transparencia de todo tipo de información en el sistema es uno de los aspectos más importantes para mantener la debida competencia en el mercado.

Si bien la investigación realizada evidencia los esfuerzos que se han venido desplegando en los distintos países de la región para fortalecer la protección a los usuarios de los servicios financieros, las medidas que se adopten a futuro son fundamentales para alcanzar resultados positivos y duraderos. Por ello invitamos a las entidades financieras y a las asociaciones bancarias a adoptar las recomendaciones expuestas, con el objetivo de mantener la eficiencia en el sistema y teniendo la protección a los usuarios como una de las prioridades del mismo. Si bien cada una de tales recomendaciones debe ser implementada e interpretada de acuerdo a las particularidades de cada país, consideramos que son herramientas de gran utilidad en el desarrollo del sector financiero en la región. Adoptando las mejores prácticas internacionales y fortaleciendo la protección a los consumidores se puede obtener un mayor dinamismo en el sistema, manteniendo la eficiencia y estabilidad del mismo.