

Reglamentación para la protección del consumidor en entornos de bajo nivel de acceso: Oportunidades para fomentar el financiamiento responsable

En la actualidad, el financiamiento responsable está en las noticias¹, en momentos en que los efectos de las prácticas y los productos financieros irresponsables en los Estados Unidos y en otros mercados desarrollados siguen afectando las finanzas mundiales. El fracaso de la reglamentación fue un factor importante en el derrumbe del sistema financiero². Lo que se puede rescatar de la crisis financiera mundial es que se presta más atención a la protección del consumidor financiero. Los debates en las legislaturas y los bancos centrales de los países con mercados financieros sofisticados destacan la relación que existe entre la protección de los consumidores de productos financieros y los mercados estables y eficientes. La restitución de la confianza de los consumidores en el sistema financiero es una prioridad clave.

¿Son los problemas y las soluciones para la protección del consumidor que se analizan actualmente pertinentes para los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo, o existen grandes diferencias entre los mercados, los productos, los proveedores y los consumidores? Este número de *Enfoques* intenta responder a esta pregunta recurriendo a diagnósticos para la protección del consumidor de diferentes tipos realizados por el CGAP en más de 12 países, amplias consultas con organismos de control, la revisión

de investigaciones realizadas y la experiencia en los países en desarrollo y desarrollados, y a las conclusiones de una encuesta multinacional sobre la inclusión financiera realizada en 2009³. Se citan ejemplos significativos y evidencia sobre su eficacia (cuando hay datos disponibles).

El desafío para los encargados de la formulación de políticas es convertir estos principios generales en leyes, reglamentaciones y medidas de aplicación que resulten eficaces en contextos muy diferentes. Las prioridades y la implementación práctica variarán ampliamente según la etapa de desarrollo del sector financiero en la que se encuentre el país, los objetivos de inclusión financiera, la capacidad reguladora, la experiencia de los consumidores en el uso de servicios financieros formales y la cultura de consumo⁴. Independientemente de las oportunidades y el gradualismo, es muy importante concentrarse en el contexto y los riesgos específicos de un país. Pocas veces es apropiado adoptar leyes y reglamentaciones de otros lugares de manera general debido a los diferentes contextos culturales, legales y económicos. La capacidad del organismo de control en cuestión para realizar la implementación y la supervisión también es fundamental. Muchos países con grandes mercados desatendidos aún tienen que lidiar con la fiscalización cautelara apropiada de las instituciones financieras. Si la capacidad reguladora es limitada,

1 El financiamiento responsable se define en este documento como la prestación de servicios financieros para particulares de manera transparente y equitativa. Se concentra en los productos, los procesos y las políticas que contrapesan de manera apropiada los intereses de los clientes con los de los proveedores, y que evitan el tratamiento injusto y perjudicial. El financiamiento responsable se fomenta a través de medidas que pueden incluir reglamentación para la protección del consumidor, códigos y estándares para el sector o los proveedores y las mejoras en la capacidad financiera de los consumidores.

2 En 2007, Edward Gramlich, ex Gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, indicó lo siguiente: "En el mercado de primera línea, en el que se necesita menos supervisión, esta abunda. En el mercado de alto riesgo, en el que la supervisión es extremadamente importante, la mayoría de los préstamos se otorgan con muy poca supervisión. Es como una ciudad que cuenta con leyes contra homicidios, pero que no tiene policías que vigilen las calles".

3 Los organismos de control de 129 países en desarrollo y desarrollados respondieron a esta encuesta anual sobre sus respectivos panoramas de acceso al sector financiero, los proveedores y el marco regulatorio. Los resultados de esta encuesta están publicados en CGAP 2009c.

4 La cultura de activismo del Reino Unido, por ejemplo, hace que algunas medidas que funcionan allí tengan menos probabilidades de tener éxito incluso en otros países desarrollados, y mucho menos en las sociedades en las cuales los ciudadanos, especialmente los pobres, no tienen la posibilidad de hacer valer sus derechos y presentar quejas.

Recuadro 1. Principios básicos

Existen tres principios básicos que deben guiar la conducta de los proveedores de servicios financieros, ya sea que presten servicio a los compradores de viviendas sin experiencia en los Estados Unidos o a los clientes de los servicios de microfinanzas en los países en desarrollo. Se debe exigir a los proveedores de servicios financieros i) que den a conocer información clave con claridad, en el momento correspondiente tanto antes, como durante y después de realizar una transacción; ii) que traten a los consumidores de manera justa y ética y iii) que brinden mecanismos de recurso para resolver errores, quejas y controversias de manera eficaz.

¿desviará la atención de la protección del consumidor los recursos de otras funciones esenciales?

Este número de *Enfoques* describe las prácticas actuales y evalúa las opciones para el diseño y la implementación de las normas básicas de protección del consumidor y se concentra en los entornos de bajo nivel de acceso. Incluye lo siguiente:

- Un grupo de normas básicas de protección del consumidor que permiten resolver los problemas que afectan a los consumidores más pobres con poca experiencia en el uso de servicios financieros formales y que son adecuadas en los entornos de bajo nivel de acceso, es decir, los que poseen bajo nivel de acceso a los servicios financieros formales, especialmente entre las personas de bajos ingresos y que poseen una capacidad reguladora limitada⁵
- Un grupo de medidas de la “próxima generación” que pueden implementarse posteriormente, a medida que los mercados se desarrollan, la competencia aumenta, los productos son más numerosos y diversos, y la capacidad y experiencia reguladora mejoran
- Un análisis de las opciones de reglamentación para promover los tres principios centrales de protección al consumidor (transparencia, tratamiento justo y recurso eficaz) en los entornos de bajo nivel de acceso
- Observaciones sobre la implementación, el monitoreo y la aplicación del grupo básico y de la próxima generación de normas

- Un análisis de cómo los otros dos pilares del financiamiento responsable (las normas para el sector y la mejora de la capacidad financiera de los consumidores) pueden complementar y reforzar la reglamentación

El Anexo A brinda un instrumento de ejemplo que permite que los organismos de control identifiquen, prioricen y aborden las preocupaciones relativas a la protección del consumidor en su mercado. El Anexo B brinda información y análisis de las ventajas y desventajas de los diferentes contextos de reglamentación para la protección financiera del consumidor.

Protección del consumidor financiero en entornos de bajo nivel de acceso

¿Por qué deberían intervenir los encargados de la formulación de políticas en los mercados para proteger a los consumidores?

Quizás el motivo más importante para la reglamentación sea compensar el desequilibrio de información inherente entre los proveedores y los consumidores de servicios financieros. Cuando los proveedores publican anuncios engañosos o proporcionan información confusa sobre los productos, por ejemplo, existen más posibilidades de que los clientes realicen elecciones inadecuadas o de que incluso escojan productos que pueden perjudicarlos (como una deuda inmanejable). Los proveedores tienen una oportunidad aún mayor de explotar su poder superior de información y de negociación cuando los niveles de competencia son bajos en los mercados locales.

La reglamentación para la protección del consumidor financiero también intenta analizar las debilidades y los sesgos específicos en la demanda. Los consumidores tienen la responsabilidad de informarse, evitar que se aprovechen de ellos y elegir sensatamente. Esto puede resultar difícil para los clientes de ingresos más bajos que poseen menos experiencia con los servicios financieros formales y menos opciones. Es

⁵ Este documento hace referencia a los entornos de bajo nivel de acceso y al mismo tiempo reconoce que la evolución de la inclusión financiera y la capacidad reguladora no siempre coinciden perfectamente.

posible que tengan menos conciencia, conocimiento y habilidades para evaluar la idoneidad, los costos y los riesgos del producto. Otros factores, como ser mujer, provenir de una casta que es discriminada o no hablar el idioma dominante, pueden aumentar los desafíos de la protección del consumidor. Los sesgos sistemáticos en la manera en que las personas perciben sus opciones y toman decisiones financieras también pueden complicar este asunto aún más⁶.

Los consumidores de bajos ingresos pueden ser más vulnerables a la conducta indebida de los proveedores y tener menos posibilidades de protegerse; además, las consecuencias de sus errores financieros pueden ser más graves y causar pérdidas de ingresos, activos y consumo. La combinación de estos factores sugiere la necesidad de que los encargados de la formulación de políticas y los organismos de control garanticen la satisfacción de las necesidades de los clientes pobres y sin experiencia de manera adecuada mediante medidas de protección del consumidor.

La reglamentación para la protección del consumidor puede contribuir a la inclusión financiera de muchas

maneras. Aborda las asimetrías de información y otros factores que limitan la capacidad de los consumidores para identificar los productos más adecuados y evitar los productos y las prácticas perjudiciales. El aumento de la transparencia y del tratamiento justo puede ayudar a los consumidores nuevos a tener confianza en los servicios financieros formales. También puede promover la eficiencia y la justicia de los mercados, al facilitar la competencia saludable que da lugar a mejores productos y prácticas. Además, existe un consenso cada vez mayor, al menos en los mercados más desarrollados, de que la eficacia de la reglamentación para la protección del consumidor financiero puede contribuir a la estabilidad financiera general.

¿Qué problemas pueden tener los consumidores en los entornos de bajo nivel de acceso?

Aunque los problemas son muy variados, las cuestiones más comunes del comportamiento en el mercado incluyen la transparencia de los precios, las prácticas de ventas y cobranza apropiadas y, especialmente a medida que aumenta la competencia, las salvaguardias para evitar el endeudamiento excesivo. Algunas cuestiones y problemas solo se presentan con determinados productos. Otros, como las prácticas de ventas arriesgadas, la privacidad de los datos y el recurso, se aplican independientemente del tipo de producto. (Ver el recuadro 3).

¿Qué tipos de reglamentación protegen a los consumidores de productos financieros?

Diferentes tipos de leyes y reglamentaciones sirven para proteger a los consumidores y los ayudan a recibir un tratamiento justo en el mercado. La base es la reglamentación para la protección del consumidor no cautelar que rige el comportamiento

Recuadro 2. Financiamiento responsable en entornos de bajo nivel de acceso

El financiamiento responsable es la prestación de servicios financieros para particulares de manera transparente y equitativa. Las estrategias para mejorar el financiamiento responsable incluyen la reglamentación para la protección del consumidor; estándares para el sector y para los proveedores, como códigos de conducta, e iniciativas para mejorar la conciencia del consumidor y la capacidad financiera. Este número de *Enfoques* se concentra en las medidas reglamentarias de protección del consumidor que son apropiadas para los entornos de bajo nivel de acceso, es decir, los lugares con bajos niveles de acceso a los servicios financieros formales (especialmente entre las personas de bajos ingresos) y capacidad reguladora limitada.

⁶ Los estudios sobre comportamiento recientes muestran que los consumidores subestiman ciertos riesgos constantemente (por ejemplo, suposiciones optimistas sobre las utilidades futuras) y sobreestiman otros (por ejemplo, supraseguro contra determinados hechos futuros). Le dan más importancia a la rentabilidad actual que a la futura. Los estudios también revelan la tendencia de los consumidores de sobreestimar la perspicacia financiera y de confiar excesivamente en el asesoramiento de las figuras de autoridad (por ejemplo, un oficial de crédito o un corredor). La tentación de aceptar una oferta que es demasiado buena para ser real puede ser universal, a juzgar por los esquemas piramidales de inversión periódicos. Aunque los países desarrollados constituyen principalmente la base de investigación hasta la fecha, están surgiendo nuevas conclusiones interesantes sobre los consumidores pobres en los países en desarrollo. Ver, por ejemplo, Collins et al. (2009), Banerjee y Duflo (2006), Tiwari et al. (2008) y *Microfinance Opportunities* (2008). La continuación de la investigación en esta línea contribuirá considerablemente con las campañas para proteger al consumidor que realizan los organismos de control y los encargados de la formulación de políticas.

Recuadro 3. ¿Qué problemas pueden surgir?

Preocupaciones comunes típicas de la protección del consumidor

- **Transparencia del producto.** Los consumidores no comprenden el costo total del servicio; esto puede verse agravado por los anuncios engañosos, la excesiva cantidad de letras pequeñas, los términos complicados y la capacitación inadecuada del personal, entre otros.
- **Sobreprecio.** A los consumidores se les cobran cargos y comisiones extras que no están autorizados o que no corresponden.
- **Prácticas de ventas.** Los consumidores enfrentan técnicas de ventas agresivas como parte de solicitudes de ventas de puerta a puerta u ofertas por tiempo limitado.
- **Documentación inadecuada.** Los consumidores no reciben copias de contratos, recibos, etc.
- **Privacidad, seguridad, autorización para compartir información con terceros.** Los consumidores no pueden estar seguros de que sus datos personales se tratarán de manera apropiada.
- **Recurso.** Los consumidores no saben que tienen derecho a presentar quejas o a que se les solucionen los errores; es posible que sepan que tienen este derecho, pero no saben cómo ni dónde presentar las quejas; saben cómo y dónde presentar las quejas, pero no reciben el resarcimiento correspondiente.

Preocupaciones específicas al producto

- **Productos de depósito.** Los ahorros de los consumidores están afectados por cargos ocultos o los depósitos se pierden debido al fraude.
- **Productos crediticios.** Los consumidores no comprenden los términos y condiciones de su contrato de préstamo, por ejemplo, qué sucede en caso de mora o falta de pago; pagan un precio muy alto; contraen una deuda excesiva, están expuestos a oficiales de crédito que piden un "obsequio" para completar el procesamiento de un préstamo, para recomendar un préstamo más grande o para acelerar la aprobación de un préstamo; son sometidos a intimidación, abuso o humillación por parte del personal o los agentes de cobranza.
- **Servicios de pagos.** Los consumidores transfieren dinero a una persona o un teléfono móvil incorrecto y no saben cómo solucionar el error; pierden su número de identificación personal o un defraudador se lo intercepta electrónicamente.
- **Seguro.** Los consumidores no comprenden, o no reciben los beneficios de la póliza (por ejemplo, no reciben el beneficio completo cuando fallece un familiar); no saben que el precio del préstamo incluye seguro de vida para garantizar el pago de una deuda y por lo tanto pagan más de lo esperado y no reciben los beneficios del seguro.

en el mercado⁷ de proveedores hacia los usuarios de servicios financieros. Lo ideal es que esto sean normas establecidas para las prácticas y las características del producto *para todos los tipos de proveedores*, de modo de abarcar a todos los proveedores de productos y servicios similares. La reglamentación para la protección del consumidor se concentra principalmente en los productos, mientras que la reglamentación cautelar intenta mantener la solidez y la solvencia financieras de las *instituciones* y del sistema financiero en general. La reglamentación cautelar también contribuye a la protección del consumidor, pero intenta evitar pérdidas por parte de los depositantes pequeños no sofisticados y promover los proveedores sólidos

que pueden ofrecer acceso confiable a los servicios financieros a través del tiempo^{8,9}. Algunas normas de protección del consumidor cumplen objetivos cautelares y no cautelares (por ejemplo, normas para préstamos imprudentes que pretenden evitar los problemas para los prestamistas y los prestatarios). La verificación del cumplimiento de otras leyes y reglamentaciones (por ejemplo, las que rigen el fraude, los delitos financieros y el secreto bancario) a través de sanciones civiles y penales también puede estar relacionada con la protección del consumidor, como cuando se detectan y se desestabilizan los esquemas Ponzi. La reglamentación orientada a la competencia puede controlar las prácticas como las barreras irrazonables que evitan la sustitución

7 El comportamiento en el mercado (o el comportamiento en los negocios) hace referencia aquí a la interacción entre el proveedor y el consumidor. Aunque la reglamentación también puede regir otras dimensiones del comportamiento, como la interacción de los proveedores con otros proveedores o inversionistas, este documento se concentra en el comportamiento en el mercado orientado al consumidor.

8 Esta distinción hace referencia a la naturaleza de la reglamentación para la protección del consumidor en lugar de la esfera de aplicación. Los organismos de control cautelar actualmente supervisan y verifican el cumplimiento de la mayor parte de la reglamentación para la protección del consumidor.

9 Otras medidas, como los seguros de garantía de depósitos, también sirven para proteger a los consumidores.

de proveedores, lo que puede tener consecuencias negativas para los consumidores y los competidores en el mercado. Como resultado, en muchos países la responsabilidad de la protección financiera del consumidor es compartida entre múltiples organismos de control financieros y no financieros y los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

¿Qué consumidores?

Generalmente, la reglamentación para la protección del consumidor busca proteger a todos los consumidores particulares¹⁰. Se puede prestar especial atención a los segmentos que son más vulnerables al abuso o al tratamiento injusto. En muchos países en desarrollo donde la inclusión financiera es un objetivo de política más destacado, un área prioritaria pueden ser los consumidores que poseen menos experiencia (por ejemplo, los que recién comienzan a utilizar los servicios financieros formales); esto frecuentemente coincide con niveles de ingresos y educación más bajos. *En este número de Enfoques se considera principalmente este segmento del mercado.* Un problema importante que estos consumidores enfrentan es la falta de opciones de servicios financieros formales de buena calidad que les permitan administrar sus vidas financieras complicadas¹¹.

Otro segmento que los encargados de la formulación de políticas pueden priorizar incluye a los trabajadores asalariados de menor nivel (el segmento que aspira a incorporarse a la clase media que crece rápidamente en algunos países). A diferencia de los pobres, este grupo es vulnerable precisamente porque posee demasiadas opciones. En países como Rusia, Brasil, Sudáfrica e India, con una alza vertiginosa de los créditos al consumidor, los trabajadores asalariados son bombardeados con ofertas de créditos y son sometidos a tácticas de ventas de gran presión que se aprovechan de su poca experiencia con el mercado financiero formal. Este segmento del

mercado no cuenta con la debida preparación para revisar las opciones, realizar buenas elecciones y evitar recargarse. A medida que los encargados de la formulación de políticas identifican los segmentos del mercado, deben considerar la mejor manera de adaptar las medidas de protección del consumidor a las circunstancias específicas del segmento para que sean eficaces.

¿Qué relación existe entre la inclusión financiera y la protección de consumidores de bajos ingresos?

Aunque los líderes del sector, los periodistas y los círculos académicos debaten la evidencia disponible vehementemente, en la actualidad la mayoría acepta que el acceso a los servicios financieros formales de diversos tipos puede mejorar el bienestar de los pobres. De hecho, *el acceso a los servicios financieros adecuados puede brindar servicios de protección sustanciales a los hogares pobres.* Poder aprovechar los ahorros o el crédito de una institución financiera confiable, por ejemplo, puede ayudar a los pobres a manejar crisis, como enfermedades, sin tener que vender activos¹².

Por lo tanto, en los entornos de bajo nivel de acceso, los organismos de control deben tener especial cuidado de que el costo de cumplir con las nuevas normas de protección del consumidor no haga que el servicio a los clientes de bajos ingresos sea poco atractivo para los proveedores responsables, con la consecuencia imprevista de “proteger a los pobres sacándolos del mercado”. Al mismo tiempo, el objetivo de la inclusión financiera no necesariamente implica que los clientes que no cuentan con servicios bancarios reciban estándares de seguridad y calidad más bajos.

La reglamentación engendra costos directos y de oportunidad para los organismos de control, los proveedores y los consumidores. Los costos directos

¹⁰ Algunos países definen el alcance de los consumidores particulares e incluyen a las empresas muy pequeñas, mientras que otros limitan la definición a las personas físicas.

¹¹ Por ejemplo, Collins et al. (2009) recopilaron agendas financieras de cientos de familias pobres en Bangladesh, India y Sudáfrica y determinaron que las familias utilizaban un promedio de 8 a 10 instrumentos financieros diferentes durante el año, incluidos mecanismos de ahorros, préstamos, remesas y seguro. Este trabajo destaca un aspecto muy importante de la reglamentación: los pobres logran obtener beneficios de los instrumentos financieros que a personas ajenas, como los organismos de control, pueden parecerles inadmisibles por la baja calidad. La reducción de sus opciones se debe realizar con mucha atención.

¹² Ver, por ejemplo, Collins et al. (2009).

de la fiscalización, el cumplimiento y la verificación del cumplimiento pueden cuantificarse con mayor facilidad que los beneficios del desarrollo del sector financiero responsable. Esto puede hacer que resulte tentador evitar la introducción de una nueva reglamentación en los entornos de bajo nivel de acceso, donde la capacidad reguladora o los costos de las transacciones para prestar servicios a las personas de bajos ingresos son cuestiones importantes. Surgen muchos interrogantes válidos: ¿se verificará que la aplicación de las nuevas normas de protección del consumidor brinde los beneficios previstos? ¿Se trasladarán los costos de cumplimiento a los consumidores, lo que entorpecerá el acceso para los pobres? ¿Resultará el costo de cumplimiento de las normas de conducta básicas (que incluyen la difusión de precios con términos de fácil comprensión, anuncios, cobros o recursos justos) tan oneroso para los proveedores que desistirán de prestar servicio a las personas que no cuentan con servicios bancarios? Existe poca evidencia para sugerir que la protección básica del consumidor representará una barrera importante para que los proveedores responsables ofrezcan productos y servicios adecuados.

Analicemos un tema candente sobre el precio de los créditos para los pobres. Los encargados de la formulación de políticas preocupados por los proveedores de alto costo y los anuncios engañosos, por ejemplo, pueden *i*) imponer requisitos estándares de difusión a todos los proveedores de crédito del mercado, *ii*) concientizar a los consumidores sobre su derecho a obtener esta información y *iii*) buscar medidas rentables para verificar el cumplimiento. Es posible que los costos de cumplimiento iniciales y únicos (el rediseño de formularios y de avisos, la capacitación del personal sobre las nuevas normas, etc.) y los gastos de funcionamiento resulten viables para los protagonistas responsables. Sin embargo, para estos protagonistas con un modelo de actividades que se basa en precios opacos y comisiones que ofrecen rentabilidad, el nuevo régimen puede hacer que la atención de este mercado sea inaceptable.

¿Constituye esto una pérdida desde una perspectiva de inclusión financiera? Por lo general no, si el objetivo es el financiamiento responsable, mediante el cual las prácticas y los productos del mercado compensan los intereses de los proveedores y sus clientes. Las normas de protección del consumidor en los entornos de bajo nivel de acceso deben proteger los intereses de los consumidores y promover los servicios de calidad y la competencia justa. La salida de los protagonistas de menor calidad que son engañosos y abusivos o que intentan maximizar las utilidades en el corto plazo a expensas del valor a largo plazo para los clientes y los accionistas de hecho generalmente constituye un objetivo principal de dicha reglamentación.

¿Dónde se debe comenzar? Un enfoque orientado e incremental

En un pequeño, aunque creciente, número de países con mercados emergentes y en desarrollo, los encargados de la formulación de políticas han desarrollado una reglamentación para la protección del consumidor innovadora y efectiva. Han adoptado un enfoque incremental y proporcional, con adopción gradual de nuevas normas que respondían a riesgos específicos para los consumidores, las prioridades de inclusión financiera y la capacidad reguladora del país. Al decir que son incrementales y proporcionales, nos referimos a las respuestas reglamentarias que se crean de conformidad con *i*) la naturaleza y el alcance de la mayoría de los problemas más importantes; *ii*) los beneficios o las consecuencias de la falta de acción (para los consumidores, los proveedores y el mercado en general); *iii*) los costos de las normas nuevas para los proveedores y de qué manera las normas pueden afectar la capacidad de pago y la disponibilidad para los proveedores y los productos cubiertos, y *iv*) la capacidad de supervisión y la voluntad política de implementar y verificar el cumplimiento de las reglamentaciones¹³. Los encargados de la formulación de políticas en los entornos de bajo nivel de acceso no deberían sentir

13 "En proporción" o "proporcional" se utilizan de manera diferente en distintos contextos, por ejemplo, para la FSA (Autoridad de Servicios Financieros) del Reino Unido: "Las restricciones que imponemos en el sector deben ser proporcionales a los beneficios que se espera obtener de esas restricciones: al formar opiniones en esta área, tenemos en cuenta los costos para las empresas y los consumidores. Una de las técnicas que utilizamos principalmente es el análisis de costo-beneficio de los requisitos reglamentarios propuestos". <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>.

Recuadro 4. Puesta en marcha: Algunos interrogantes clave

- ¿Cuáles son los segmentos de clientes que no poseen suficiente experiencia o que son especialmente vulnerables al abuso?
- ¿Cuáles son los problemas más importantes para la protección del consumidor en nuestros mercados crediticios?
- ¿Surgen problemas por los productos *no crediticios*, como remesas y servicios de pago, servicios de depósitos y seguro?
- ¿Qué reglamentación existe, si la hubiere? ¿Qué tipos de normas de protección del consumidor (requisitos de difusión, estándares de tratamiento justo, restricciones sobre los productos y las prácticas potencialmente perjudiciales, mecanismos para el recurso, etc.) serían las más indicadas para los problemas observados?
- ¿Qué alternativas no reguladoras (como estándares para el sector o medidas para generar mayor conciencia y capacidad financiera del consumidor) podrían complementar o sustituir la nueva reglamentación?
- ¿Existen ciertos tipos de proveedores o productos que representan una parte desproporcionada de los problemas?
- ¿Qué entidad o entidades deben supervisar la reglamentación relativa al comportamiento en el mercado? ¿Cómo se puede garantizar una capacidad adecuada para esta función más amplia?

que deben crear un enfoque rotundo o hacer mucho en poco tiempo. Si poseen una capacidad reguladora limitada para controlar y verificar el cumplimiento, un nuevo régimen demasiado ambicioso podría crear expectativas difíciles de satisfacer.

Un ejemplo de Camboya destaca de qué manera al aplicar medidas iniciales simples se pueden sentar las bases para brindar servicios financieros justos, competitivos y eficaces; ampliar los derechos básicos de los consumidores, y reducir los casos de productos y prácticas financieros engañosos, injustos o confusos. Los proveedores de servicios microfinancieros de Camboya brindan servicio a muchos más clientes que los bancos comerciales. Existía poca reglamentación para la protección del consumidor; por lo tanto, el banco central comenzó por identificar lo que este consideraba que era el problema más importante que tenían los clientes de micropréstamos (los precios transparentes) e implementó normas simples sobre el cálculo de precios y su divulgación. Para desarrollar la fórmula fue necesario utilizar la fórmula de saldos decrecientes en lugar de la fórmula de tasa uniforme (común en muchos mercados de microfinanzas) para calcular el interés. A la reglamentación se le atribuyó ampliamente el mérito de haber reducido el costo de los créditos en ese momento para los consumidores y aumentar la competencia (CGAP 2009a y Clark 2006). Esta medida inicial sentó una buena base gracias a la

cual Camboya ahora puede establecer otras normas de protección del consumidor según sea necesario¹⁴.

La realidad es que los encargados de la formulación de políticas que están sobrecargados suelen esperar hasta que se produzca una falla marcada en el mercado para idear una respuesta regulatoria. Pero la falta de anticipación de riesgos para un sector financiero puede ocasionar sus propias ineficiencias y posibles perjuicios en el futuro, al sistema y a los consumidores individuales. En los mercados con acceso cada vez mayor a los créditos al consumidor, por ejemplo, las medidas preventivas pueden resultar el enfoque de menor costo en el largo plazo ya que previenen las moras o la falta de pago generalizadas. Y el establecimiento de normas claras al comienzo puede permitir que los proveedores responsables logren aumentar la eficiencia al instaurar cambios en sus sistemas, formularios y capacitación del personal una única vez como resultado de la nueva reglamentación.

El recuadro 5 presenta dos grupos generales de reglamentación, con el objeto de proporcionar una orientación general para personalizar las normas de protección del consumidor de acuerdo con el contexto del país y asignar recursos regulatorios. Sin embargo, es importante destacar que la delineación estilizada de este tipo no será adecuada para todos

¹⁴ Sudáfrica brinda otro ejemplo de reglamentación incremental y proporcional de los mercados de crédito. En 1999, los encargados de la formulación de políticas establecieron una exención a la Ley de Usura con el objetivo de controlar las prácticas problemáticas de los proveedores de crédito y al mismo tiempo promover el crecimiento saludable del crédito para los segmentos desatendidos. En 2005, se promulgó la Ley Nacional de Crédito que creó un organismo nacional de control del crédito y agregó disposiciones para abordar otros riesgos y problemas que se presentan en el mercado de rápido crecimiento.

los contextos o los productos. Los problemas y la capacidad reguladora de la protección del consumidor en un país pueden estar en una etapa muy diferente para los productos de crédito que para los productos de seguro, por ejemplo. En muchos casos, es posible que los países apliquen este marco por separado para los diferentes tipos de productos y proveedores. Y en todos los casos, podrán desarrollarlo sobre la base del marco legal y reglamentario actual. Los grupos tienen por objeto ofrecer un punto de partida para evaluar las normas para la protección de los consumidores de bajos ingresos que es posible que sean adecuadas en diferentes etapas de desarrollo del mercado y de la capacidad reguladora.

El primer grupo incluye las disposiciones básicas más relevantes para los entornos de bajo nivel de acceso. Generalmente es menos complicado y menos costoso implementar estas normas, tanto para los organismos de control como para el sector. Suscitando menos riesgos de que surjan obstáculos involuntarios para el crecimiento de los proveedores y los servicios responsables.

El segundo grupo incluye medidas que pueden adoptarse más tarde, a medida que se desarrolla el mercado, aumenta la competencia y se incrementa la diversidad de productos. Como regla general, resulta más costoso o más desafiante implementar y verificar el cumplimiento de estas medidas, que requieren un alto grado de capacidad reguladora. También demandan una comprensión más profunda de lo que sucede a medida que el sector se desarrolla, para encontrar el equilibrio adecuado entre el acceso y la protección en el abordaje de los riesgos emergentes.

Tres objetivos centrales para la protección del consumidor

Un marco normativo para proteger a los consumidores de productos financieros en los entornos de bajo nivel de acceso debe concentrarse en tres objetivos generales¹⁵:

1. **Transparencia:** los clientes saben lo que reciben.
2. **Tratamiento justo:** los clientes reciben un trato justo y no compran servicios financieros inadecuados o perjudiciales.
3. **Recurso eficaz:** las quejas de los clientes se resuelven con justicia.

Transparencia

Problemas de transparencia en mercados de bajo nivel de acceso. El grupo básico se basa en normas de transparencia significativas. Son las prioridades más importantes de los encargados de la formulación de políticas del sector financiero en muchos mercados de bajo nivel de acceso. La necesidad de normas es especialmente importante si el monitoreo del mercado determina que el cliente no comprende los términos y condiciones del producto, que la competencia es agresiva o que existen grandes cantidades de clientes con préstamos de varios prestamistas o deudas insostenibles para el grupo familiar.

En el caso de los productos crediticios, una variada gama de evidencia sugiere que la difusión transparente de los términos de los préstamos puede ayudar a reducir los costos del financiamiento, el cual constituye un objetivo de las políticas en muchos países. Los requisitos de difusión ofrecen una alternativa más adecuada para los mercados que la imposición de límites a las tasas de interés. Las tasas de interés del sector microfinanciero disminuyeron marcadamente, por ejemplo, en una serie de mercados más competitivos como Camboya, Perú y Ghana y muchos países de Europa oriental y la ex Unión Soviética, donde se establecieron y se implementaron nuevas normas de difusión de los precios (Clark 2006 y Arrunategui 2008).

También se presentan desafíos de transparencia con respecto a otros tipos de servicios financieros además de los créditos. Para los servicios de pago, por ejemplo, en muchos países se utilizan comúnmente varios cargos y comisiones, especialmente para las

¹⁵ Naturalmente, los factores específicos del país determinarán objetivos importantes para la protección del consumidor. Un ejemplo es la no discriminación en Sudáfrica, India y otros países.

Recuadro 5. Grupo de normas básicas de protección del consumidor para entornos de bajo nivel de acceso comparadas con el grupo de segunda generación

Grupo básico

- **Registro y cobertura básicos mediante la reglamentación de todos los proveedores de un producto o servicio en particular, en la medida de lo posible:** lo ideal es que la actividad más que el tipo de institución active el registro. Y las normas de protección del consumidor se ampliarían a la mayor cantidad posible de proveedores y se minimizarían los vacíos. Desde una perspectiva pragmática, se deben implementar exenciones para las transacciones o los proveedores pequeños que realizan pocas transacciones. Sin embargo, se debe pensar seriamente antes de otorgar exenciones a los proveedores generalmente informales de los que los consumidores de bajos ingresos pueden depender; incluso se puede exigir que estos proveedores cumplan normas de conducta básicas, mientras que la estrategia de fiscalización y de aplicación para las empresas individuales puede diferir de manera proporcional a los riesgos que se observan en los proveedores muy pequeños a diferencia de los proveedores más grandes que ya cuentan con reglamentación o supervisión.
- **Información básica:** información escrita y de fácil comprensión que se proporciona a los consumidores antes de que adquieran el servicio financiero; contratos por escrito entregados a los consumidores en los que se indica claramente el monto solicitado en préstamo, depositado o pagado, las obligaciones de los clientes y los proveedores y las sanciones por incumplimiento; notificación por escrito a los consumidores cuando los precios u otras condiciones de financiamiento cambian durante la vigencia del contrato. Si se avanza un paso más y se exige el proceso de difusión estandarizado (por ejemplo, redacciones o formatos estándares^a, cálculo de la tasa de préstamo efectiva) se puede realizar una mejor comparación de precios.
- **Estándares básicos de conducta:** prácticas prohibidas como violencia física, fraude, engaño, uso indebido de la información personal, discriminación.
- **Consecuencias básicas:** sanciones según la gravedad de la infracción (multas, cancelación de avisos

engañosos, cancelación de préstamos que no cumplen con las especificaciones, encarcelamiento o publicación de los nombres de los que no cumplen, que ha sido un factor de disuasión en algunos entornos).

- **Recurso básico:** contacto designado para cada proveedor que recibirá y responderá las consultas y las quejas de los clientes^b.
- **Iniciativas básicas para generar la conciencia de los consumidores:** para que los consumidores conozcan las normas y obtengan información sobre sus derechos y las opciones de resarcimiento^c.
- **Monitoreo básico del mercado realizado por los organismos de control:** datos y medios para presentar quejas.

Grupo más amplio de la "próxima generación"

- **Prohibiciones mayores para las disposiciones y los estándares de idoneidad/pertinencia injustos:** normas que mitigan los riesgos emergentes como el endeudamiento excesivo, las ventas agresivas, la comercialización engañosa o las características abusivas de los productos.
- **Atención a la tecnología nueva, los canales de distribución y de entrega:** por ejemplo, agentes y subcontratación, asesoramiento de terceros.
- **Orientación, facilitación o entrega de recursos más amplios, solución de controversias y medidas para la gestión de deudas:** por ejemplo, terceros mediadores o defensores públicos, tribunales, programas de asesoramiento y gestión de deudas.
- **Mayor monitoreo del mercado:** encuestas, monitoreo de los medios de difusión, comprador incógnito^d, grupos de discusión.
- **Iniciativas de capacidad financiera más amplias:** iniciativas coordinadas de educación financiera y de alfabetización que respalden los estándares y los riesgos de la protección del consumidor (por ejemplo, el uso del crédito de manera sensata, líneas directas, protección de su número de identificación personal, etc.)^e.

Notas:

^a Solicitar la presentación de una cotización simple con términos de fácil comprensión, por ejemplo, puede permitir que los consumidores busquen asesoramiento de otras personas que tengan mayor perspicacia financiera o aptitudes lingüísticas, antes de celebrar el contrato.

^b Estas personas pueden ser simplemente el proveedor o una entidad independiente a la que el consumidor recurre cuando el recurso ante el proveedor fracasa o es insatisfactorio. Sin embargo, no es necesario que la entidad independiente sea el organismo de control. La función más importante del organismo de control es encargarse del comportamiento en el mercado en general en lugar de ocuparse de solucionar las quejas y los problemas individuales.

^c Aunque no se trata de un asunto de regulación per se, esta intervención puede ser necesaria para que la reglamentación sea efectiva y generalmente la realiza el organismo de reglamentación.

^d El "comprador incógnito" es una práctica que utiliza compradores capacitados para evaluar de manera anónima el servicio al cliente, las operaciones, la integridad de los empleados, el mercadeo y la calidad del producto (www.mspa-ap.org/about).

^e Aunque no se trata de un asunto de regulación per se, esta intervención puede ser necesaria para que la reglamentación sea efectiva y generalmente la realiza el organismo de reglamentación.

transferencias internacionales. Es posible que los clientes de bajos ingresos y que no poseen suficiente experiencia no los comprendan bien. Las comisiones y los cargos opacos para las cuentas bancarias también pueden constituir un problema (Comisión de Competencia de Sudáfrica 2008). La transparencia también puede ser un problema con los productos de seguro. Por ejemplo, los seguros de vida para garantizar el pago de deudas pueden incrementar sustancialmente el costo de una compra a crédito, un hecho que posiblemente los consumidores no comprendan hasta después de haber firmado la documentación (o a veces no lo comprenden en absoluto)¹⁶. Las pólizas de seguros de deceso que son populares en algunos países pueden ser otorgadas por proveedores no regulados o con poca regulación (como las funerarias) sin que el comprador sepa el monto del beneficio, o si el valor del beneficio en especie (es decir, el funeral) coincide o es el mismo que el valor indicado de rescate de la póliza.

Normas de transparencia: precios, términos y condiciones y riesgos clave. Las normas para garantizar la transparencia de la información básica son un elemento central del grupo básico de normas de protección del consumidor en entornos de bajo nivel de acceso. De los 129 países que respondieron preguntas relevantes en la encuesta anual Acceso a las Finanzas 2009 realizada por CGAP, el 47% autorizó la difusión, el 30% autorizó la difusión y tenía un límite de usura y el 23% no tenía ninguna de esas dos opciones. Los requisitos de difusión más comunes incluyeron las tasas de interés para préstamos (76% de los países participantes), seguidas por comisiones de las cuentas (74%), cambios en los términos de los préstamos (61%), contratos con términos de fácil comprensión (47%) y motivos para el rechazo de un préstamo (27%). La participación de los países que exigen la difusión de las tasas de interés de los préstamos variaron desde el 50% en Sudáfrica hasta el 91% en los países de ingresos más altos (CGAP 2009c).

En el caso del grupo de normas básico, las normas de transparencia en primer lugar deberían garantizar que los consumidores tengan los medios para comprender lo que obtienen. Esto significa una difusión clara

y comprensible de los términos y condiciones relevantes. Dicha difusión se debería exigir tanto antes de la venta, como durante y después de esta, según corresponda para el producto. Las normas para la difusión pueden especificar los tipos de información (como la tasas de interés o la tasa de interés efectiva de los préstamos, las comisiones, el total de pagos, las disposiciones para casos de incumplimiento de pago y otros términos y condiciones) y cómo se debe presentar la información (formato, tiempo y lugar de la difusión; idioma, fuente y otros atributos; uniformidad entre proveedores o productos).

Las normas también deberían especificar *de qué manera* los proveedores deben difundir la información a los clientes, entre otras:

- Publicación de anuncios públicos sobre las tasas y los términos (por ejemplo, publicación en las instalaciones, los periódicos o en línea)
- Difusión personal (escrita u oral) antes, durante y después de la venta
- Anuncios publicitarios y material de comercialización

La evidencia de los países desarrollados y en desarrollo demuestra una disminución de los rendimientos en lo que respecta a la cantidad y la duración de la difusión (Barr et al. 2008). Los organismos de control pueden realizar pruebas a los consumidores para evaluar si los usuarios típicos comprenden la información y qué formatos funcionan mejor. Menos suele ser más y la simplicidad de los requisitos de difusión puede reducir la carga del cumplimiento en los entornos de bajo nivel de acceso para los proveedores orientados a los clientes muy exigentes.

Estandarización y posibilidad de comparación. Exigir formularios y redacciones estandarizados y comparables incrementa la justicia en los contratos y permite que los consumidores comparen precios para poder buscar el mejor. Las normas para la difusión deberían especificar las fórmulas y el formato para cada producto (exigir que todos los proveedores del mismo producto o uno similar utilicen el mismo formato). Como se mencionó anteriormente, este

¹⁶ La investigación realizada por el Consejo Normativo de Microfinanzas de Sudáfrica, por ejemplo, llegó a la conclusión que el seguro de vida para garantizar el pago de una deuda con una prima única podría incrementar el costo de un préstamo en más de un 50%.

tipo de normas para la protección del consumidor puede incitar la competencia y brindar términos y precios más eficientes.

El estándar mínimo para el grupo básico es la difusión con términos de fácil comprensión de todos los cargos y pagos relevantes, para garantizar que los consumidores comprendan lo que obtienen; este estándar también facilita la comparación de precios básica. Exigir un cálculo común para las tasas de interés (como una tasa de interés efectiva [TIE] mensual o anual o la tasa porcentual anualizada [TPA]) permite realizar una mejor comparación de precios (aunque pueden figurar otros factores como la practicidad y la confiabilidad con la misma prominencia que el costo para los consumidores de bajos ingresos)¹⁷. Se debe tener cuidado al implementar este tipo de disposiciones para no incrementar la complejidad del proceso de difusión más allá de las necesidades de los consumidores o la capacidad reguladora de hacerlas respetar.

Problemas de divulgación en los sistemas bancarios sin sucursales. La creación de la banca sin sucursales (la prestación de servicios financieros a través de agentes y tecnología no bancarios, a veces a mucha distancia de las instituciones financieras formales) podría tener dos efectos diferentes en cuanto a la transparencia. Por un lado, la introducción de agentes no bancarios aumenta la posibilidad de confusión de los clientes o de engaños por parte de los agentes para cobrar comisiones no autorizadas. Por otro lado, la mayor accesibilidad de los agentes y la posibilidad de que existan anuncios y alertas en el proceso con asistencia tecnológica podrían permitir que los consumidores reciban información en tiempo real y que la comprendan mejor. En términos generales, cuando los proveedores subcontratan las actividades a los agentes (por ejemplo, si los minoristas ofrecen servicios de banca sin sucursales, intermediarios de seguro o agentes de cobranza), los consumidores deben saber que están tratando con un agente y deben saber quién es responsable

en caso de que suceda algo malo. Brasil exige que los avisos y la documentación de los corresponsales indiquen claramente su condición como agente y la responsabilidad final del banco con respecto a la precisión y la calidad de los servicios proporcionados por sus agentes. Los organismos de control pueden establecer requisitos para la difusión como exigir que los consumidores reciban el precio total de la transacción antes de consumirla. Los agentes también deberían informar a los clientes sobre cómo presentar quejas y buscar soluciones en el caso de que se presenten problemas¹⁸.

Avance hacia una difusión eficaz en los entornos de bajo nivel de acceso. El estándar mínimo para las normas de difusión debería ser una terminología de fácil comprensión, una presentación visual simple y términos y condiciones directos sin fórmulas ni cálculos complejos. Los diferentes productos requerirán diferentes enfoques para la difusión; las pruebas que se realizan a los consumidores ayudarán en todos los casos a evaluar si los consumidores que utilizan ese producto pueden comprender el requisito. Si se solicita un crédito como ejemplo, la mayoría de los consumidores pueden comprender un cuadro de amortización simple en el que figuren todos los pagos y cuándo vencen, o una declaración sobre las comisiones para las cuentas de ahorro, los saldos mínimos, etc. La evidencia de los estudios en diversos campos¹⁹ sugiere que los clientes comprenden mejor información como, por ejemplo, tasas de préstamos si se presenta en términos de valores (por ejemplo, "su pago total del préstamo será de US\$ x por mes durante y meses" o "si tiene US\$50 en su cuenta de depósito, obtendrá US\$5 de ganancia") en lugar de cuando se presenta en forma de tasas o porcentajes (por ejemplo, "Su tasa de interés es de 2% por mes calculada de manera uniforme"). Los proveedores que prestan servicio a los clientes con bajo nivel de alfabetización podrían lograr que los clientes tengan una mejor comprensión si se lee la cotización o el contrato al cliente en voz alta²⁰.

17 Ver, por ejemplo, el capítulo 5 de Collins et al.

18 Para obtener un tratamiento más completo de los problemas para la reglamentación de la protección del consumidor en la banca sin sucursales, ver Lyman et al. (2008) y la próxima edición de *Enfoques* sobre este tema.

19 Tiwari et al. (2008), estudio sobre el terreno en Sudáfrica en Collins et al. (2009), FSD-Kenya (2009).

20 El módulo sobre "transparencia" del instrumento de autoevaluación Profundizando Códigos, [<http://www.centerforfinancialinclusion.org/Page.aspx?pid=1714>], por ejemplo, brinda maneras prácticas y creativas de incrementar la posibilidad de que los clientes comprendan los precios, los términos y las condiciones de sus servicios financieros. Profundizando Códigos es un proyecto piloto del Centro para la Inclusión Financiera de ACCION International para ayudar a los diversos proveedores de microfinanzas a evaluar y mejorar las políticas y las prácticas para la protección de sus clientes.

¿De qué manera los encargados del diseño de políticas determinan lo que comprenderán y utilizarán los clientes? Las asociaciones de defensa del consumidor y las organizaciones de asesoramiento sobre endeudamiento pueden brindar aportes útiles y ayudar a identificar los aspectos problemáticos comunes. Las pruebas que se realizan a los consumidores, como los grupos de discusión, también pueden ayudar a los organismos de control a identificar enfoques para lograr una difusión más eficaz para los diferentes tipos de consumidores y productos²¹. Un estudio realizado en India determinó que los prestatarios de microfinanzas pudieron identificar la dimensión, la duración y el pago semanal de sus préstamos, pero no comprendieron las tasas de interés ni los gastos totales por intereses (Tiwari et al. 2008). En esta muestra, los clientes con bajo nivel de alfabetización tomaron sus decisiones crediticias en función del importe adeudado cada semana; por lo tanto, es posible que las políticas que se basan en la suposición de que los clientes están dispuestos a calcular, comprender y comparar las tasas de interés y que pueden hacerlo, no funcionen. En otros entornos, es posible que los clientes deseen obtener esos datos estandarizados sobre las tasas. Las pruebas que se realizan a los consumidores para determinar la mejor forma de calcular y presentar esos datos incrementarían su eficacia. La investigación realizada en Bolivia reveló muchos datos prácticos sobre las percepciones de los clientes de los servicios de microfinanzas de bajos ingresos acerca de los problemas y los mecanismos para la protección del consumidor. Los entrevistados no comprendían los conceptos amplios como la transparencia, pero esperaban que los términos del producto fueran claros y que estuvieran explicados con claridad²².

Los requisitos de difusión podrían diseñarse de modo de facilitar la comprensión y brindar una comparación más relevante para los consumidores que están

acostumbrados a los servicios del sector informal. Por ejemplo, la descripción de los precios y los términos de los productos formales nuevos y desconocidos en comparación con los productos informales más comunes que utilizan podría incrementar la comprensión por parte de los consumidores²³. Después de todo, los micropréstamos generalmente están destinados a los mismos tipos de clientes que los prestamistas privados de dinero y es probable que estos prestamistas sean un punto de comparación más válido que los servicios bancarios formales que generalmente son utilizados solo por las personas que se encuentran en mejor situación económica²⁴. Este enfoque para la difusión también podría presentar algunas ventajas relativas de los productos y los proveedores formales. Hasta la fecha, no se ha comprobado este enfoque.

Difusión de la condición del proveedor. Incluso en los entornos de bajo nivel de acceso, las normas de difusión pueden abarcar más que los precios y los términos y condiciones orientados a los productos y los servicios. Un área es la condición jurídica y normativa del proveedor (¿está autorizado o inscrito?, ¿en qué tipo de entidad?), incluidos los mecanismos de supervisión (¿está supervisado?, ¿quién realiza la supervisión?) y si los depósitos reúnen los requisitos para recibir cobertura del seguro (incluidas las limitaciones de dicha cobertura). Lo ideal es que dichas normas ayuden a los consumidores a distinguir entre los proveedores de servicios comparables, especialmente si consideran los productos de depósito o seguro en los que la fiscalización cautelar puede brindar un mayor aseguramiento de la calidad y la seguridad. Estas normas podrían ayudar a evitar que los consumidores consideren que sus depósitos tienen garantía o que el proveedor está supervisado cuando no lo está²⁵. Aunque la difusión no es infalible en absoluto, puede ayudar a evitar ser víctima de proveedores que no poseen licencias e incluso de esquemas piramidales. Sin embargo, es poco

21 De hecho, este dato también se aplica a los mercados más desarrollados. Por ejemplo, la Reserva Federal de los Estados Unidos debió realizar amplias pruebas mediante grupos de discusión sobre el lenguaje de difusión específico antes de revisar las disposiciones de la ley de Veracidad en los Préstamos.

22 Ver MACRO International Inc. (2008).

23 Se debe tener en cuenta que puede haber una amplia variedad de productos informales y que cada uno de ellos puede tener diferentes precios, términos y condiciones.

24 Es un tema presentado por Sendhil Mullainathan, economista del comportamiento de la Universidad de Harvard. Ver, por ejemplo, Mullainathan y Krishnan (2008) y Collins et al. (2009).

25 Esta es la razón principal por la cual, por ejemplo, en muchos países el uso del término "banco" esté limitado a las entidades que cuentan con supervisión cautelar; si los consumidores son conscientes de esto, pueden evaluar mejor la seguridad de los diferentes proveedores.

probable que dichas medidas alcancen su máximo potencial sin actividades complementarias que eleven el nivel de conciencia de los consumidores.

Tratamiento justo

La reglamentación para la protección del consumidor también debería ayudar a garantizar que los consumidores reciban un tratamiento justo en las transacciones financieras y que eviten los productos y las prácticas perjudiciales. Esto incluye *normas generales*, como las que están dirigidas al comportamiento ético del personal, las prácticas de venta aceptables y el tratamiento de los datos de los clientes. El principio del tratamiento justo también puede brindar una justificación para regular *productos y prácticas específicos* y crear regímenes en los que los consumidores tengan más probabilidades de recibir ofertas de servicios que sean adecuados para sus circunstancias²⁶.

Es más fácil hablar sobre la regulación del tratamiento justo de los consumidores financieros que hacerlo. Resulta difícil definir los estándares de tratamiento justo; lo que se considera justo en un país o una comunidad puede no ser considerado de esa forma en otro país o en otra comunidad. Las barreras culturales también son importantes. Aunque es posible que los clientes de bajos ingresos esperen ser tratados de manera justa y respetuosa, sus expectativas y la confianza en las finanzas formales pueden ser bajas y es posible que no tengan alternativas, lo que los lleva a aceptar el tratamiento abusivo o coercitivo²⁷.

En lo que respecta al tratamiento justo, es muy importante establecer prioridades e introducirlo gradualmente. Por ejemplo, las normas contra los avisos engañosos podrían ajustarse bien al grupo básico. Sin embargo, existen menos probabilidades de que la reglamentación de los productos que proscriben o exige características específicas de los

productos sea adecuada para los entornos de bajo nivel de acceso. Por un lado, la capacidad reguladora necesaria para que la fiscalización y la aplicación sean efectivas generalmente es mayor que lo que se exige para las normas básicas de transparencia u otras normas de tratamiento justo. Además, la implementación prematura o con estándares no realistas de la reglamentación de los productos puede reducir las opciones de los consumidores y restringir el acceso. La investigación ha demostrado que los consumidores de bajos ingresos se benefician con los servicios que, aunque están lejos de la perfección, les permiten administrar sus vidas financieras complicadas. Otros enfoques, como la mejora del recurso o los períodos de prueba (en los que un consumidor puede rescindir un contrato dentro de un plazo específico) pueden ser mejores opciones para mejorar el tratamiento justo en los entornos de bajo nivel de acceso²⁸.

Los problemas clave en el tratamiento justo de los clientes de ingresos más bajos y que poseen menos experiencia son los siguientes:

Avisos engañosos. La transparencia a través de una difusión efectiva es el principio básico de la reglamentación para la protección del consumidor. Las normas que exigen que los avisos, los materiales de comercialización y las comunicaciones de los proveedores con los clientes indiquen de manera justa y precisa los precios, los términos, las condiciones y los riesgos clave se complementan con los requisitos básicos de difusión descritos anteriormente²⁹.

Ética del personal. El grupo básico incluye normas para garantizar que el personal del proveedor, y los organismos administrativos y de gobierno utilicen estándares éticos altos en el tratamiento de los clientes. Por ejemplo, se puede exigir a los proveedores que implementen un código de ética claro y específico, y procesos internos para detectar

26 Dichas normas son más comunes en los créditos y las inversiones, aunque algunos países también intentan monitorear y controlar los abusos de los seguros.

27 Por ejemplo, un estudio de investigación realizado en Bolivia e India determinó que los clientes de las IMF consideran que la humillación pública (como publicar un aviso de pago atrasado en la casa del prestatario o tocar el tambor fuera de la casa) es una táctica de cobranza desagradable pero aceptable. Ver, Tiwari et al. (2008) y *Microfinance Opportunities* (2008).

28 Moldova, por ejemplo, exige que los corredores de seguros verifiquen la idoneidad de un producto y que brinden opciones a los clientes. También existe un período de prueba de 20 días en caso de que un cliente posteriormente sienta que no realizó una elección acertada (Mundy 2008).

29 A veces, la reglamentación incluso establece el tamaño de fuente para los avisos impresos y los contratos (para hacer frente al problema dominante de la "letra chica") o prohíbe los enunciados engañosos en los avisos ("0% de interés").

casos de malos tratos a los clientes y responder a ellos, y que existan consecuencias graves en caso de infracciones.

Gestión de deudas en mora y cobranza. Los proveedores de microfinanzas suelen hablar de un enfoque de tolerancia cero para deudores morosos. Aunque es muy importante que los proveedores que desean mantener un reembolso estable respondan de manera oportuna y rotunda ante una deuda en mora, una política que sea excesivamente agresiva puede ocasionar cobranzas abusivas. Además, puede tener consecuencias adversas para los grupos familiares, como solicitar préstamos nuevos para pagar la deuda actual (quizás a usureros u otros prestamistas de alto costo), vender activos productivos o reducir los gastos de alimentación, atención médica o educación. Para promover prácticas de cobranza adecuadas, los organismos de control en India, Ghana, la región francófona de África occidental y otros países han prohibido la intimidación o la coerción y han establecido normas justas para el cobro de deudas. En algunas ocasiones, la reglamentación también establece una responsabilidad explícita del prestamista por el comportamiento de los agentes de cobranza subcontratados.

Pertinencia y exageración de los méritos de los productos. Los clientes de bajos ingresos no pueden permitirse el lujo de adquirir servicios financieros innecesarios. La difusión adecuada y comunicada correctamente es la primera línea de defensa y se recomienda en el grupo básico. Sin embargo, en algunas ocasiones las normas de difusión no son suficientes y existen otras reglamentaciones que intentan exigir que los proveedores controlen razonablemente la venta de un producto apropiado según las circunstancias de los consumidores. Por ejemplo, la competencia fuerte y el deseo de los proveedores de obtener ganancias rápido en la participación en el mercado pueden dar lugar a ofertas excesivas (una consideración inadecuada de la capacidad del cliente de realizar reembolsos; a veces combinada con tácticas de comercialización y de ventas agresivas). Esto condujo a la creación de normas que prohíben los préstamos imprudentes en algunos países. Los organismos de control también pueden implementar normas que se ocupen de los incentivos como los esquemas de remuneración

de los oficiales de crédito o de los corredores que promuevan la oferta de venta excesiva.

La pertinencia también es un concepto que presenta desafíos cuando se trata de definir e implementar a través de la reglamentación. En los países desarrollados, las normas de "idoneidad" generalmente están dirigidas a los productos que se ofrecen en el segmento superior del mercado, como las inversiones, las pensiones o determinados productos hipotecarios o de seguro. Muchas de estas reglamentaciones establecen un requisito de idoneidad solo cuando se ofrece asesoramiento o una recomendación (BIS Joint Forum 2008). La reglamentación para los países desarrollados también comenzó a abordar los préstamos imprudentes o abusivos que apuntan específicamente a los consumidores menos sofisticados o a aquellos que poseen menos opciones.

Para los pobres, un aspecto importante de la pertinencia es la capacidad de cumplir con los términos de reembolso de préstamos. Sus flujos de ingreso generalmente son variables y bajos y presentan una situación financiera extrema y emergencias familiares. Esto afecta el tamaño y los tipos de préstamos que pueden reembolsar. La Ley Nacional de Crédito (NCA) de Sudáfrica establece una definición para los "préstamos imprudentes" y exige que los prestamistas realicen una evaluación de la capacidad de pago. Si un tribunal decide que esto no se realizó de acuerdo con los requisitos de la ley, el prestamista corre el riesgo de no poder cobrar un préstamo en mora (ver el recuadro 6). Las reglamentaciones en otros países (por ejemplo, Malasia y Nicaragua) han establecido relaciones máximas de deuda a ingresos como otro enfoque, especialmente para los préstamos para consumidores (CGAP 2009c). Es poco probable que este tipo de reglamentación se justifique en los entornos de bajo nivel de acceso y no se incluye en el grupo básico.

Los productos no crediticios también pueden suscitar problemas de pertinencia, incluso en los entornos de bajo nivel de acceso. Por ejemplo, convencer a un consumidor pobre para que adquiera seguros de vida para garantizar el pago de deudas (o convencerlo para que adquiera un micropréstamo sin que el cliente conozca la cobertura, una práctica muy

Recuadro 6. Cómo hacer frente al endeudamiento excesivo

El rápido aumento en los niveles de deuda de los hogares en algunos países con mercados emergentes y en desarrollo ha suscitado dudas sobre la posibilidad de endeudamiento excesivo en los segmentos del mercado de clientes de ingreso bajo y alto (CGAP 2009c). Los encargados de la formulación de políticas en países como Bosnia, Perú o India se concentran en esto. Debido al posible perjuicio para los hogares y los mercados financieros ocasionado por niveles de deuda insostenibles, pueden ser necesarias respuestas normativas para evitar el endeudamiento excesivo y hacerle frente en caso de que se produzca. Estas respuestas funcionan mejor cuando adoptan un enfoque exhaustivo y son controladas por una autoridad central con el poder para garantizar la participación y el cumplimiento generalizado del prestamista.

Definición de endeudamiento excesivo. Definir claramente lo que constituye una deuda excesiva es un paso inicial importante antes de la creación de políticas para evitarla o subsanarla. No existe una definición universal de "endeudamiento excesivo", y hay mucho menos consenso sobre los niveles de deuda manejables para los clientes pobres en los países en desarrollo. Cuando las leyes definen el endeudamiento excesivo, es posible que los estándares sean mucho más cualitativos que cuantitativos. Esto introduce un elemento de incertidumbre para los prestamistas que intentan cumplirlas. Puede resultar más práctico definir a los "préstamos imprudentes" que al "endeudamiento excesivo", con referencia a las condiciones locales del mercado crediticio. La NCA establece que un prestatario está excesivamente endeudado cuando no puede cumplir con sus obligaciones durante un "período razonable"^a.

Respuestas regulatorias. Las reglamentaciones podrían especificar un requisito general para que los prestamistas evalúen la capacidad de pago de los prestatarios. En Sudáfrica, por ejemplo, los prestamistas deben realizar una evaluación de la capacidad de pago de las deudas del futuro prestatario y los ingresos de todas las fuentes, que puede incluir verificar los datos disponibles mediante el sistema de referencia de crédito. Si el sistema judicial determina que el prestatario no ha realizado la evaluación de la capacidad de pago y toma una determinación positiva sobre la capacidad para realizar reembolsos, el reclamo no se puede hacer cumplir. Esperar que el prestatario determine que el ingreso es adecuado para manejar un préstamo nuevo (además de los otros préstamos y obligaciones actuales) no debería resultar polémico. La reglamentación en otros países establece los límites sobre los montos de deuda permitida o una relación máxima entre deuda e ingresos (CGAP 2009c). Un requisito más detallado como este permite menos flexibilidad en la implementación que un

estándar más amplio como el que existe en Sudáfrica. Puede reducir la incertidumbre para los prestamistas, pero pone en peligro el acceso a los créditos si los parámetros son muy estrictos.

Las moras reales y la experiencia con las pérdidas de los diferentes tipos de proveedores deberían formar parte de la reglamentación. Por ejemplo, los proveedores de microcréditos generalmente tienen mayores posibilidades de reembolso a pesar de su suscripción no tradicional y de las técnicas de gestión de riesgos. Al diseñar normas nuevas se deben tener en cuenta estos datos a fin de evitar el endeudamiento excesivo en el mercado más amplio, es decir, los organismos de control deben tomar la precaución de no establecer estándares en función de otros prestamistas como los bancos, que desfavorezcan a los proveedores de microfinanzas de manera no intencional.

Función de los sistemas de información crediticia. Los sistemas de información crediticia (por ejemplo, las centrales de riesgos) pueden desempeñar una importante función en la prevención del endeudamiento excesivo ya que ayudan a los proveedores a evaluar la deuda actual y la capacidad de pago de los prestatarios^b. Pueden impedir que los consumidores contraigan demasiadas deudas y ayudarlos a crear informes crediticios. Pueden ayudar a los encargados de la formulación de políticas a realizar un seguimiento de la evolución de la deuda, en el mercado en general y para segmentos particulares. Cuanto más amplia sea la cobertura (es decir, si existen más categorías de proveedores que informan datos, tanto positivos como negativos), más útil resulta el sistema de información crediticia^c. Si aún no existe un intercambio de información crediticia o si se excluye a los proveedores no bancarios, como las IMF, a veces los proveedores comparten información sobre las deudas de los clientes de manera informal.

A medida que aumenta la competitividad de los mercados crediticios, la política debería promover la disponibilidad de información crediticia de gran calidad para conceder préstamos de manera responsable y para que el mercado sea más eficiente y transparente. Para evitar el deterioro irrazonable de la privacidad de los clientes, se necesitan normas claras sobre la naturaleza de la información que se compartirá y el proceso que se debe realizar. Por ejemplo, se debería informar a los clientes si la información se recopila y se comparte con terceros, se deberían difundir con claridad las consecuencias de la falta de pago y los clientes deberían tener derecho a acceder a sus datos y a que se corrijan los errores. La NCA de Sudáfrica y las leyes de información crediticia justa en países como Ghana abordan este problema.

(El recuadro continúa en la página siguiente)

Recuadro 6 (continuación)

Monitoreo y regulación de las prácticas crediticias.

El monitoreo de los mercados crediticios ayuda a los encargados de la formulación de políticas a comprender mejor los riesgos y a regular las prácticas desestabilizadoras. El endeudamiento excesivo puede ser una consecuencia imprevista de determinados incentivos en las operaciones crediticias, como la remuneración basada en el volumen para los oficiales de crédito, el aumento del tamaño de los préstamos automáticos como recompensa por el reembolso satisfactorio, o las fuertes sanciones por el pago anticipado. Las normas también pueden ayudar a los consumidores a utilizar las deudas con mayor prudencia desde el principio: por ejemplo, Sudáfrica prohibió la “comercialización mediante opciones negativas” (es decir, cuando se considera que la oferta de crédito está aceptada a menos que el consumidor la rechace explícitamente) y los incrementos automáticos de las líneas de crédito.

Reducción del endeudamiento excesivo. Las vías jurídicas para hacer frente al endeudamiento excesivo (como los procesos de quiebra e insolvencia) rara vez son asequibles o viables para los clientes de bajos ingresos. El aumento de los niveles de deuda puede justificar la inversión en programas de asesoramiento y gestión de deudas. Esto brinda la oportunidad a los clientes de negociar un calendario de pago revisado y la rehabilitación de la deuda a través del tiempo. Pueden ser rentables como una medida de segunda generación. Sudáfrica y Malasia han establecido programas de asesoramiento sobre deudas que combinan la educación financiera y plazos de reembolso manejable para los prestatarios que presentan un endeudamiento excesivo. La participación de los prestatarios se registra en el sistema nacional de centrales de riesgos para evitar todo nuevo otorgamiento de créditos.

Las campañas para fomentar la conciencia de los consumidores y las iniciativas de capacidad financiera también pueden desempeñar una importante función en la prevención del endeudamiento excesivo. Las campañas en los medios de información (por ejemplo, en la televisión, la radio, los periódicos) y la capacitación en el lugar de trabajo son formas

populares de llegar a los consumidores. Si la deuda se convierte en un problema, estos programas pueden hacer que los prestatarios que se encuentran en riesgo recurran a los programas de asesoramiento sobre deudas y de gestión financiera disponibles^d.

Un enfoque colectivo. En algunas oportunidades, la conducta indebida de los prestamistas es tan grave que justifica una reforma importante de la política. Sudáfrica se encargó de los prestamistas excesivamente agresivos y abusivos mediante la ley radical conocida como NCA. La ley respondió al abuso generalizado en el mercado de crédito para particulares liderado por prestamistas a consumidores de entidades no bancarias. Impuso requisitos estrictos a todos los proveedores de crédito independientemente del tipo, desde los pequeños microprestatarios^e, las grandes cadenas de tiendas minoristas hasta los bancos comerciales más grandes. Una característica importante de la NCA es que intenta reducir el endeudamiento excesivo y los préstamos “imprudentes”, al definir estos términos en las disposiciones de la ley. La NCA también establece normas claras con respecto a la difusión, los reportes de información crediticia y la calidad de los datos, la comercialización y los avisos, y los procesos para los consumidores que poseen un endeudamiento excesivo.

Aunque la implementación total del ambicioso régimen de protección del consumidor de Sudáfrica supone un desafío, a la ley se le atribuyó el mérito de ayudar a controlar las prácticas de otorgamiento de crédito insostenibles, de reducir los precios de muchos productos y de crear condiciones de igualdad para los créditos de consumo^f. Algunos proveedores y periodistas han expresado su preocupación y presentaron casos en los que los estándares de suscripción rigurosos que resultan de las nuevas normas pueden afectar el acceso al crédito para determinados prestatarios de manera adversa, en especial para los trabajadores informales (no asalariados), para el financiamiento para la vivienda y los vehículos y para las pequeñas empresas. Una evaluación *ex post* del impacto de la reglamentación realizará un seguimiento de los efectos de la NCA a través del tiempo.

Notas:

^a Ley Nacional de Crédito: reglamentación. Publicada en el Boletín Oficial de Sudáfrica n.º 28864, 31 de mayo de 2006. http://www.ncr.org.za/National_Credit_regulations.php

^b La experiencia en muchos países sugiere que la creación de centrales de riesgos eficaces puede ser un proceso largo y complicado.

^c Naturalmente, la mayor disponibilidad de información crediticia, utilizada indebidamente por los prestamistas, también puede contribuir a los aumentos insostenibles en los niveles de deuda.

^d En otros países como Malasia, Uganda y Perú recientemente se han implementado iniciativas efectivas de este tipo.

^e En Sudáfrica, el término “microprestatario” describe a los proveedores de crédito que son más similares a los prestatarios privados de dinero registrados y las compañías de financiamiento a los consumidores que a las IMF típicas en otros países en desarrollo; otra distinción clave es que prestan servicio a los consumidores que son principalmente asalariados, en lugar de a los trabajadores que trabajan por cuenta propia.

^f Ver, por ejemplo, Hawkins (2009) y RUDO Research and Training (2009).

común) no siempre puede satisfacer las necesidades de ese consumidor. Otro ejemplo es vender un producto de depósito con comisiones de transacción muy elevadas que el uso típico puede hacer que la cuenta pierda valor a través del tiempo. Otro ejemplo es cuando un prestamista denomina préstamos en moneda extranjera mientras que los clientes realizan transacciones en la moneda nacional; esto traslada injustamente el riesgo cambiario a las personas que tienen menos posibilidades de comprenderlo y manejarlo³⁰.

Precios. Para algunas personas, la consideración de la “justicia” depende de los precios, un tema que ha suscitado un gran debate en el sector microfinanciero y en otros sectores más amplios³¹. Algunos organismos de control, como el Banco Central de la región francófona de África occidental y los de Brasil, Argentina, Sudáfrica y Malasia, han limitado las tasas de interés y las comisiones, mediante la especificación de un nivel objetivo o revisiones periódicas para comparar los niveles de los precios con los costos. Como regla general, los controles de las tasas de interés pueden impedir el acceso a los servicios financieros formales, especialmente para los segmentos de ingresos más bajos y más remotos, a menos que las tasas se establezcan con niveles sostenibles y comerciales que permitan que los proveedores cubran los costos de transacción más altos que se generan al prestar servicio a los pobres (CGAP 2009c).

Obstáculos para el cambio de proveedor. Los obstáculos para evitar el cambio de proveedor pueden incluir comisiones por cierre de cuenta, grandes sanciones por pago anticipado, venta vinculada de productos innecesarios o pérdida de los ahorros obligatorios o demoras para volver a obtenerlos. Poder elegir entre diferentes proveedores y productos es un lujo en la mayoría de los mercados de bajo nivel de acceso, especialmente en las áreas

rurales. Sin embargo, si existen opciones, los clientes deben poder utilizarlas sin grandes presiones o costos. La reglamentación de la competencia en algunas oportunidades se ocupa de los obstáculos para el cambio de proveedor³².

Privacidad, seguridad y precisión de los datos.

La privacidad y seguridad de los datos pueden verse afectadas de manera negativa por la falta de conciencia que los clientes tienen sobre sus derechos y responsabilidades, el aumento de comercialización de la información y el uso de agentes o tecnología (por ejemplo, teléfonos móviles, dispositivos en los puntos de venta) que crea una mayor huella de datos y puede impedir ver claramente la parte que es en definitiva responsable de la privacidad y la seguridad de la información de los clientes (Dias y McKee, de próxima aparición). Los encargados de la formulación de políticas deben controlar esta área a medida que se desarrollan los mercados financieros. Algunas protecciones básicas, como las normas de confidencialidad, son apropiadas incluso en los mercados de bajo nivel de acceso y pueden ser adaptadas mientras se crean procesos de intercambio de información satisfactorios mediante mecanismos como el sistema de referencia crediticia.

Recurso: errores, quejas y abuso

Una forma en que los encargados de la formulación de políticas pueden fortalecer la confianza en los entornos de bajo nivel de acceso es al garantizar que cuando surjan problemas, los consumidores de productos financieros tendrán vías para corregir los errores y resolver las quejas. Lo ideal es que esto incluya opciones de terceros para presentar una queja o buscar resarcimiento, en caso de que el proveedor no esté dispuesto o no pueda responder eficazmente. Existen varias formas de hacer frente a esto, aunque exista escasa experiencia y evidencia de los mercados en desarrollo³³.

30 Esto también es un asunto cautelar. Para resolver las inquietudes de solvencia y protección del consumidor, los organismos de control podrían exigir que los que son supervisados por ellos garanticen que los clientes tengan flujos de fondos y monedas que coincidan con la obligación de reembolso, o que presenten requisitos de provisión excesivos (Mark Flaming, comunicación, 19 de octubre de 2009).

31 Ver, por ejemplo, Rosenberg et al. (2009).

32 Una consulta de la Comisión de Competencia de Sudáfrica sobre las comisiones bancarias excesivas halló evidencia del impacto negativo sobre los consumidores de un sector bancario concentrado que posee modestas normas para el comportamiento en el mercado que son principalmente impuestas por el sector bancario mismo (Comisión de Competencia 2008).

33 Finmark Trust es un buen ejemplo sobre la teoría y la práctica del recurso, al igual que diversas opciones descritas usando el contexto sudafricano. El informe ofrece un análisis excelente de los desafíos que enfrentan los consumidores de bajos ingresos y que poseen menos experiencia en el uso eficaz de la plétora de los esquemas de defensores públicos. Ver http://www.finmark.org.za/documents/R_consumerrecourse.pdf.

Recuadro 7. ¿Quién proporciona el recurso?

La reglamentación puede exigir o establecer mecanismos de recurso viables sin que los organismos de control tengan que asumir la responsabilidad de ocuparse de solucionar las denuncias de los consumidores individuales. En algunas oportunidades, el organismo de reglamentación asume esta función directamente. Sin embargo, en otros lugares, los proveedores, las asociaciones del sector, los defensores públicos independientes u otras entidades brindan recursos a los consumidores individuales. La reglamentación puede especificar estándares de calidad y para los procesos.

Recurso en el grupo básico. Si un consumidor considera que se ha producido un error o que lo han tratado mal, el mejor punto de partida es que el proveedor brinde un proceso de recurso satisfactorio, como departamentos internos de quejas o asociaciones de defensa del consumidor. El cliente debe tener la posibilidad de acceder al proceso y debe comprenderlo. Esta es una medida esencial de primera generación que los organismos de control deberían exigir a las entidades reguladas. La reglamentación de Indonesia, por ejemplo, incluye el manejo de las quejas y exige que los proveedores regulados establezcan procedimientos por escrito y cuenten con una unidad de quejas formales. El directorio tiene la responsabilidad de garantizar un recurso eficaz. Las normas estipulan el período para la resolución, el método para presentar quejas (oral o escrito), la ubicación de los proveedores de resolución de quejas y los procesos de seguimiento. También exigen que los bancos informen regularmente sobre sus quejas y datos de resolución a los organismos de control.

El control de las quejas se encuentra en el grupo básico. Los datos de las quejas pueden ser un instrumento de política muy valioso (y relativamente económico) para informar sobre las decisiones de los organismos de control. Pueden servir para percibir los patrones de abuso, controlar los productos y las prácticas problemáticas que se presentan

en el mercado y detectar a los proveedores “deshonestos” que habitualmente son infractores. La elaboración obligatoria de informes sobre las estadísticas estandarizadas de quejas y resoluciones puede mejorar la responsabilidad. En algunas oportunidades, los organismos de control publican esta información. La falta de información sobre las quejas no es un buen signo necesariamente. Es posible que los consumidores carezcan de recursos para presentar quejas o recibir intimidaciones del proceso, el proveedor o el organismo de control o que no los conozcan. Ellos pueden poner en duda que se consideren sus inquietudes. Si el monitoreo de los recursos se diseña con el fin de distinguir entre las consultas de los clientes y las quejas genuinas, y para filtrar las quejas injustificadas, será más eficiente.

Recurso de la próxima generación. Los mecanismos de recurso fuera del alcance del proveedor pueden ser proporcionados directamente por los organismos de control, los programas de defensores públicos, los mediadores, los tribunales (con competencia en asuntos de menor cuantía, etc.) o las organizaciones de la sociedad civil. Estas opciones pueden ser obligatorias o voluntarias, por ejemplo, un centro establecido por una entidad de defensa del consumidor, un grupo comercial de banqueros o una asociación de microfinanzas³⁴. Si los recursos lo permiten, algunos países (por ejemplo, India, México, Sudáfrica y Perú) establecen defensores públicos formales como una fuente de resolución alternativa de controversias para los consumidores de productos financieros. La Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) se encarga de la educación financiera y sobre recursos en México. En Sudáfrica, la mayoría de los proveedores tiene un defensor público por separado, incluidos los bancos, diferentes tipos de aseguradoras, asesores financieros e intermediarios, centrales de riesgos y pensiones. Algunas opciones son reglamentarias y otras son patrocinadas por las asociaciones de los distintos sectores.

Los encargados de la formulación de políticas en los entornos de bajo nivel de acceso deben tener

³⁴ Aunque este trabajo no pretende realizar un análisis tan profundo, cabe destacar que la naturaleza voluntaria frente a la naturaleza reglamentaria del mecanismo de recurso puede afectar el grado de funcionamiento para los consumidores.

en cuenta los siguientes problemas al determinar la estrategia de recurso adecuada para los clientes fuera del alcance del proveedor:

1. **Capacidad financiera.** La conciencia de los clientes y el uso de mecanismos de recurso aumentan con el conocimiento y la experiencia financiera en el uso de productos financieros y con el nivel de ingresos (Finmark Trust 2007).
2. **Confianza en los proveedores de recursos o el gobierno.** Los consumidores deben creer que su caso se manejará de manera justa y expeditiva, lo que representa un desafío con los grupos que se encuentran social y económicamente aislados. Es posible que los clientes tengan temor de no poder acceder a los servicios si presentan quejas, o bien pueden tener la inquietud de que los funcionarios del gobierno utilizarán los datos de los clientes para otros fines que no sean la solución de controversias.
3. **Fortaleza o debilidad del proceso judicial** orientado hacia los consumidores de bajos ingresos, incluidos los regímenes de mediación, de asuntos de menor cuantía y de insolvencia. En muchos países en desarrollo no existen los tribunales con competencia en asuntos de menor cuantía y otras soluciones judiciales, son muy costosos (honorarios legales, costo del viaje, tiempo de ausencia laboral) o no responden de manera oportuna. Para cubrir esa deficiencia, puede ser necesario establecer mejores mecanismos reglamentarios y de resolución alternativa de controversias.
4. **Capacidad reguladora y costo.** Para que sea más eficaz, una o más entidades deben encargarse de coordinar las exigencias y responsabilidades de los proveedores de recursos, para reducir las superposiciones, las disparidades y la confusión. Una dimensión del costo es si el recurso obligatorio puede reducir el acceso y de qué manera puede hacerlo.
5. **Interés y capacidad de los proveedores para regularse independientemente.** Aunque los esfuerzos del sector para controlarse de manera independiente y brindar soluciones a los clientes que presentan quejas no sustituyen la fiscalización oficial, pueden reducir la necesidad de intervención de los organismos de reglamentación.

Recuadro 8. Eficacia del recurso para los consumidores de bajos ingresos

¿Qué solución existe para los consumidores de productos financieros de bajos ingresos? Como es de esperar, necesitan como mínimo procesos simples con términos de fácil comprensión, proveedores de recursos en los que confíen y puntos de contacto accesibles como centros de llamadas gratuitos, suboficinas de presentación de quejas inmediatas o reuniones grupales. Si una controversia debe presentarse por escrito, aquellas personas que no pueden completar los formularios solas deben recibir asistencia.

Implementación, control y cumplimiento de la reglamentación para la protección del consumidor

Como sucede con todos los marcos regulatorios, es muy importante implementar, monitorear y verificar el cumplimiento de la reglamentación para la protección del consumidor a fin de que las normas y los principios no sean promesas vacías que deterioren la confianza. Los organismos de control deben tener autoridad para hacer cumplir las normas, poder para realizar inspecciones en el lugar en caso de que sea necesario y la capacidad de obrar en consecuencia en caso de que se cometan actos ilícitos. Dichas acciones pueden incluir desde exigir que los proveedores reembolsen cargos excesivos o retiren anuncios engañosos hasta sanciones más severas como multas y sanciones, notificación pública de incumplimientos, órdenes judiciales que prohíben ciertas conductas e incluso el retiro de la licencia para operar al proveedor infractor.

Se deben implementar normas que incluyan a la mayor cantidad posible de proveedores. Para realizar una implementación proporcional, se debe alinear la aplicación y la intensidad con los riesgos de diferentes tipos de proveedores o productos. Por ejemplo, la fiscalización del cumplimiento se podría integrar a los exámenes cautelares *in situ* para las entidades supervisadas más importantes y al mismo tiempo se debe confiar en los datos de las quejas, la práctica del comprador incógnito y las investigaciones dirigidas para ocuparse de los proveedores autorizados más pequeños. Es posible que la capacidad reguladora limitada requiera que la cobertura de determinados

proveedores o prácticas para la protección del consumidor se implemente gradualmente a través del tiempo.

En el Anexo B se describen diferentes enfoques para los mecanismos institucionales de protección del consumidor financiero y se analizan las ventajas y desventajas de que la responsabilidad recaiga en los organismos de control cautelar, las agencias generales de protección del consumidor o las entidades especializadas en la protección del consumidor financiero. En el anexo también se analizan los desafíos adicionales de la implementación y la coordinación regulatorias, especialmente cuando la fiscalización de la protección financiera del consumidor se realiza en más de una entidad.

No solo reglamentación: estándares para el sector y consumidores más competentes

En lo que respecta a la fiscalización de la protección del consumidor, los organismos de control no deben estar solos; la reglamentación no es la única opción disponible para proteger a los consumidores de bajos ingresos y crear mercados financieros responsables. Existen dos enfoques complementarios (códigos y estándares para el sector³⁵ y otras iniciativas autorreguladas³⁶ y programas para generar conciencia y la capacidad financiera de los consumidores) que también pueden desempeñar una importante función. Estas tres “patas” de la “mesa” del financiamiento responsable (la reglamentación, los estándares para el sector y la mejora de la conciencia y la capacidad de los consumidores) pueden mejorar la calidad de la inclusión financiera y promover proveedores, productos y prácticas (ver figura 1) responsables en los servicios financieros.

Figura 1: Financiamiento responsable



Estándares para el sector. En algunas oportunidades, los órganos del sector se comprometen a garantizar un entorno responsable de servicios financieros mediante la identificación de desafíos específicos (transparencia de los precios, endeudamiento excesivo, cobranzas abusivas, ausencia de organización de recursos u organización de recursos no viables, confidencialidad y protección de los datos) y aceptan prácticas y estándares específicos para abordarlos. La autorreglamentación puede ser exclusivamente voluntaria (por ejemplo, iniciada y controlada por una o más asociaciones del sector), exigida o delegada (por ejemplo, cuando el organismo de control financiero ha establecido los estándares en determinadas áreas y analizado la pertinencia de las sanciones por incumplimiento), o motivada (por inversores, donantes u organismos de control, cuando la amenaza de la reglamentación formal o la falta de financiamiento

³⁵ Ver, por ejemplo, la Campaña SMART, organizada en torno a seis principios de protección del cliente (PPC) centrales para las microfinanzas. Esta campaña, liderada por ACCION International, CGAP y una amplia coalición de especialistas y entidades de financiamiento, concientiza y respalda a los proveedores para que mejoren las políticas y las prácticas de protección de los clientes. Los líderes del sector aseguran que la campaña podría producir un acceso de mayor calidad, proteger la imagen del sector, mantener la reputación, llevar las “malas hierbas” a un nivel mínimo y reducir la perspectiva de la reglamentación opresiva. Hasta la fecha, cientos de proveedores han avalado los PPC. Esta nueva iniciativa amerita un monitoreo minucioso para evaluar el potencial y las limitaciones de dicho trabajo del sector (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.4943>). Transparencia de las Microfinanzas es otra iniciativa que intenta promover la transparencia de los precios; para ello, realiza un análisis a nivel nacional de los precios de los productos ofrecidos por diversos proveedores de microfinanzas (<http://www.mftransparency.org>).

³⁶ En los países en los que los inversionistas extranjeros desempeñan una función activa en las microfinanzas, pueden utilizar esta influencia para poner de manifiesto la transparencia de los clientes y el tratamiento justo a fin de mejorar los resultados finales o el desempeño social. No debe subestimarse este apalancamiento y de hecho, puede ser un mejor incentivo para mejorar el comportamiento en el mercado que la amenaza de las acciones normativas.

es un incentivo suficiente para promover el buen comportamiento)³⁷.

¿Qué relación existe entre la reglamentación para la protección del consumidor y las iniciativas lideradas por el sector, especialmente en los entornos de bajo nivel de acceso? Si la cobertura es lo suficientemente amplia, si las políticas y las prácticas están bien dirigidas y si existen sanciones creíbles para los actos ilícitos, los estándares para el sector podrían ayudar a crear un marco provisional para algunas protecciones básicas antes de la reglamentación. Estas son las tres grandes condiciones. Comúnmente, la autorreglamentación funciona mejor para algunos asuntos (como el recurso) que para otros (como la transparencia de los precios). Los proveedores que no cumplen con las especificaciones que no pertenecen a la asociación y no cumplen su código representan un gran problema, especialmente si dichos proveedores son importantes. Los códigos para el sector pueden ser pasos iniciales útiles para los productos y los canales más nuevos. Incluso con la implementación de la reglamentación para la protección del consumidor, los proveedores pueden tener sus propios estándares para atender los problemas que se vayan planteando de manera anticipada y reducir la probabilidad de sanciones impuestas por los supervisores.

Fomento de la conciencia y capacidad financiera de los consumidores. Las normas y los principios por sí solos no pueden evitar la conducta indebida del mercado. El proceso de planificación de las normas nuevas debería considerar cómo fortalecer la conciencia y la capacidad financiera de los consumidores. Las iniciativas prácticas para lograrlo deberían preceder o acompañar a la nueva reglamentación. Pueden centrarse en mensajes generales (por ejemplo, “conozca sus derechos” o “estas son sus opciones de recurso”) o en el conocimiento o el comportamiento específicos del proveedor o del producto (por ejemplo, “nunca comparta su número de identificación personal” o “asegúrese de comprender el costo total del préstamo, su proveedor debe proporcionarle la siguiente información”). En algunas oportunidades, el asesoramiento puede ayudar a los consumidores

a realizar buenas elecciones, aunque esto es menos probable en los entornos de bajo nivel de acceso. Los organismos de control entrevistados para este estudio indicaron que la promoción de la conciencia de los consumidores y el activismo (para que los esfuerzos no sean impuestos desde arriba) pueden hacer que la reforma sea más robusta y que los ayude a realizar su trabajo de manera más eficaz.

La función más importante del gobierno y de los organismos de control en este trabajo no es necesariamente la entrega directa de programas sobre capacidad financiera para los consumidores (excepto quizás las campañas amplias para lograr mayor conciencia). Los protagonistas privados, como los proveedores, las asociaciones del sector o las organizaciones de la sociedad civil, pueden ayudar a implementar las iniciativas e incluso a tomar la iniciativa de hacerlo. El gobierno puede desempeñar una función complementaria, promover la necesidad de consumidores más informados y mejor preparados, identificar las prioridades, controlar la calidad y la eficacia y proporcionar coordinación general.

Hacia adelante: reglamentación para promover la inclusión financiera responsable

Es probable que el establecimiento de las bases para el financiamiento responsable en los entornos de bajo nivel de acceso sea un emprendimiento que solamente pueda lograrse a través del tiempo. La posibilidad de recompensas hace que la inversión inicial compense el esfuerzo. Este documento se basa en la experiencia disponible para comenzar a trazar el camino hacia una protección eficaz del consumidor financiero.

Obtener protecciones básicas para los consumidores puede contribuir a que existan mercados financieros más inclusivos y estables a través del tiempo, especialmente si las protecciones básicas incluyen a los clientes de ingresos más bajos y que poseen menos experiencia y a los que se encuentran en una mejor situación también. Las pruebas iniciales sugieren que es posible crear y verificar el cumplimiento de

³⁷ El Departamento de Finanzas del Consejo Nacional de Crédito (DOF-NCC [2007]) las define como “disposiciones impuestas por proveedores de servicios de microfinanzas en forma de estándares y normativas que crean e implementan a través de un consejo controlado por sus miembros una coalición o una federación de proveedores de servicios”. Obsérvese que el documento se refiere a la autorreglamentación para la protección del consumidor, para fines no prudenciales.

las normas básicas de protección del consumidor para que los proveedores legítimos mantengan la motivación de llegar a los mercados desatendidos de bajos ingresos y puedan brindarles un servicio rentable. Las normas, de hecho, protegen a estos proveedores contra la competencia injusta por parte de los proveedores de menor calidad. Las medidas de transparencia y de tratamiento justo recomendadas en este documento también pueden incrementar la confianza general de los consumidores nuevos en el sistema financiero formal. Un objetivo legítimo de la política en sí misma es evitar el acceso financiero negativo que un régimen básico de protección del consumidor prohibiría.

Tres principios generales deberían regir el diseño y la implementación de la política y la reglamentación para la protección del consumidor: transparencia, justicia y el derecho a un recurso eficaz. Las medidas específicas para poner en práctica estos principios deben adaptarse a los entornos de bajo nivel de acceso. En este documento se describen las estrategias creativas y rentables que utilizan los organismos de control en diversos países para administrar los requisitos de capacidad y de costos de la implementación de las normas de protección del consumidor. Una prioridad para el futuro es obtener un mayor conocimiento de los enfoques y de aquellos que funcionan, especialmente en los contextos de menor capacidad reguladora.

La reglamentación debería intentar lograr la cobertura más amplia posible y crear condiciones de igualdad para los diferentes tipos de proveedores que ofrecen los mismos productos o productos similares. De lo contrario, existe una tendencia a reforzar la dualidad de los mercados, donde las personas que se encuentran en mejor situación económica reciben protección mientras que los consumidores que poseen menos experiencia deben valerse por sí mismos. Por lo tanto, aunque es posible que no estén sujetos a la fiscalización cautelar, los proveedores de servicios de crédito y pago deberían estar sujetos a las normas básicas de protección del consumidor.

Los países que intentan mejorar la protección financiera del consumidor pueden proceder progresivamente, comenzando con la

reglamentación proporcional para abordar los problemas más apremiantes en primer lugar. Luego, estos países podrían ampliar el marco para la protección del consumidor a medida que el mercado madura, la complejidad de los productos aumenta, la competencia aumenta y surgen abusos y problemas específicos.

La implementación eficaz de la reglamentación para la protección del consumidor no es simple, incluso cuando la capacidad reguladora es menos restringida. Suele requerir una supervisión menos intensiva que la reglamentación cautelar porque se concentra en productos y prácticas específicos en lugar del desempeño financiero general y el perfil de riesgo de un proveedor de servicios financieros. Por otro lado, la reglamentación básica para la protección del consumidor puede hacer que se fiscalicen otros proveedores y se concentra en las numerosas transacciones entre los proveedores y los consumidores. Los estándares correspondientes aún se encuentran en las primeras etapas de desarrollo.

Los diferentes servicios financieros suscitan inquietudes muy diferentes sobre la protección del consumidor y requieren de diferentes enfoques reguladores. Por ejemplo, los requisitos correspondientes para la difusión de un micropréstamo a corto plazo serán muy diferentes a los de un servicio de remesas o un depósito a plazo con sanciones punitivas para el retiro anticipado. Dentro del área general de los seguros, un producto de seguro para cultivos suscita diferentes problemas de transparencia que un producto de seguro médico. En el futuro es importante prestar atención a la creación de un marco detallado para los problemas de la protección del consumidor y de normas específicas para los diferentes servicios financieros en los entornos de bajo nivel de acceso.

Resulta difícil elaborar medidas de protección clave, como difusión, restricciones sobre las disposiciones contractuales injustas o anuncios engañosos, recursos, para los consumidores de bajos ingresos y con bajo nivel de alfabetización, pero no es imposible. Las pruebas que se realizan a los consumidores son muy importantes para asegurarse de que realmente puedan sacarle provecho a las medidas. Los estudios sobre el comportamiento y el

análisis de las percepciones y del uso de los servicios financieros entre estos consumidores podrían suministrar información valiosa para los encargados de la formulación de políticas preocupados por la inclusión financiera y la protección del consumidor en los entornos de bajo nivel de acceso.

La reglamentación no es la única solución para los problemas de la protección del consumidor que se observan en los países en desarrollo y en los mercados emergentes. Los estándares para el

sector, como los códigos de conducta e iniciativas de capacidad financiera eficaces, también ayudan a aumentar la protección de los consumidores y el tratamiento justo. De hecho, pueden incrementar la eficacia de la reglamentación. Los organismos de control pueden desempeñar una importante función en el respaldo y el control de la eficacia de estos dos pilares de la protección financiera del consumidor. El objetivo de la inclusión financiera (servicios financieros diversos y de buena calidad para todos) se cumplirá con iniciativas eficaces en los tres frentes.

Bibliografía

- ACCION International. 2009. *Cuestionario de Protección al Cliente y Guía de Autoevaluación*, elaborado por el proyecto Profundizando Códigos. Washington, DC: Centro para la Inclusión Financiera en ACCION International. <http://www.centerforfinancialinclusion.org/Page.aspx?pid=1714>
- Arrunategui, Fernando. 2008. "Consumer Protection in Financial Services in Peru". Presentación realizada en septiembre de 2008 en World Bank Global Seminar on Consumer Protection and Financial Literacy. [http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/CON_FinLitSeminar_2008_ArrunateguiPresentation/\\$FILE/Arrunategui_PeruConsumerProtection_Presentation.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/CON_FinLitSeminar_2008_ArrunateguiPresentation/$FILE/Arrunategui_PeruConsumerProtection_Presentation.pdf)
- Banerjee, Abhijit V. y Esther Duflo. 2006. *The Economic Lives of the Poor*. Cambridge, Mass.: Instituto Tecnológico de Massachusetts.
- Bank Negara Malaysia. 2007. "Market Conduct and Enhancing Financial Capability". <http://www.bnm.gov.my/files/publication/fsps/en/2007/cp04.pdf>
- Barr, Michael S., Sendhil Mullainathan y Eldar Shafir. 2008. "Behaviorally Informed Financial Services Regulation". Washington, DC: New America Foundation.
- BIS. 2008. "Customer suitability in the retail sale of financial products and services". Foro Conjunto del Banco de Pagos Internacionales, Basilea, Suiza, abril. <http://www.bis.org/publ/joint20.htm>
- Carmichael, Jeffrey, Alexander Fleming y David Llewellyn. 2004. "Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs". Washington, DC: Banco Mundial.
- CGAP. 2009a. "Cambodia Consumer Protection Diagnostic Report". Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/regions/>
- . 2009b. "Informe de diagnóstico sobre el marco legal y normativo de la banca sin sucursales en la Argentina". Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.34816/Branchless%20Banking%20Diagnostic%20Argentina.pdf>
- . 2009c. *Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services Around the World*. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.38735/>
- . 2009d. "Malaysia Consumer Protection Diagnostic Report". Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/regions/>
- . 2009e. "Notas sobre la política y reglamentación de la banca sin sucursales en México". Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.1.1306/Mexico%20Branchless%20Banking%20Notes.pdf>
- . 2008. "Notes on Regulating Branchless Banking in Brazil". Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2319/Brazil-Notes-On-Regulation-Branchless-Banking-2008.pdf>
- CGAP y Banco Central do Brasil. 2009. "Branchless Banking and Consumer Protection in Brazil". Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41426/Branchless%20Banking%20in%20Brazil.pdf>
- CGAP y la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP. 2010. "Financial Inclusion and Consumer Protection in Peru: The Branchless Banking Business". Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41601/Financial%20Inclusion%20and%20Consumer%20Protection%20in%20Peru%20The%20Branchless%20Banking%20Business.pdf>
- Clark, Heather. 2006. *When There Was No Money: Building ACLEDA Bank in Cambodia's Evolving Financial Sector*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford y Orlanda Ruthven. 2009. *Los portafolios de los pobres: Cómo viven los pobres del mundo con US\$2 al día*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Comisión de Competencia. 2008. "Report to the Competition Commissioner by the Enquiry

- Panel Executive Overview". Pretoria: Comisión de Competencia de Sudáfrica. <http://www.compcom.co.za/banking/>
- Dias, Denise y Katharine McKee. De próxima aparición. Enfoques. Washington, DC: CGAP.
- Autoridad de Servicios Financieros (Reino Unido). 2009. "Principles of Good Regulation". <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>
- DOF-NCC. 2007. "Microfinance Consumer Protection Guidebook". Filipinas: Departamento de Finanzas-Consejo Nacional de Crédito y la Comisión Nacional Anti-Pobreza. <http://www.napc.gov.ph/MICROFINANCE/MFIdocs/consumer%20protection%20guidebook.pdf>
- Comisión Europea. 2009. "Public Consultation on Responsible Lending and Borrowing in the EU". Bruselas: Comisión Europea.
- Financial Consumer Agency of Canada. n.d. "Shopping Around for a Personal Bank Account". N.º: FC5-/14-2007E-PDF. Canadá: Financial Consumer Agency of Canada. <http://fcac-acfc.gc.ca/eng/publications/TipSheets/PDFs/TSShopBankAcc-eng.pdf>
- FinMark Trust. 2007. "Landscape for Consumer Recourse in South Africa's Financial Services Sector". Reporte final. MidRand, Sudáfrica: FinMark Trust. http://www.finmark.org.za/documents/R_consumerrecourse.pdf
- Genesis Analytics. 2005. "A regulatory review of formal and informal funeral insurance markets in South Africa". Finmark Trust. <http://www.finmarktrust.org.za/documents/2005/MAY/RegReviewInsurance.pdf>
- Goodwin-Groen, Ruth P. 2006. "The National Credit Act and Its Regulations in the Context of Access to Finance". Finmark Trust. <http://www.amfisa.org.za/Downloads/Finmark%20Trust%20paper%20on%20NCR.pdf>
- Gramlich, Edward M. 2007. "Booms and Busts: The Case of Subprime Mortgages". Documento presentado en el simposio del Banco de la Reserva Federal de Kansas City, "Housing, Housing Finance, and Monetary Policy", en Jackson Hole, WY, 30 de agosto al 1 de septiembre. <http://www.kc.frb.org/Publicat/Econrev/PDF/4q07Gramlich.pdf>
- FSD-Kenya. 2009. "Definition of a Standard Measure for Consumer Interest Rates in Kenya: A Scoping Study". Nairobi: FSD-Kenya. http://www.fsdkenya.org/pdf_documents/09-06-03_Definition_of_Std_Interest_Measures.pdf
- Hawkins, Penelope. 2009. "Pricing of and access to consumer credit: A review of the National Credit Act one year after its implementation". Sudáfrica: FEASIBILITY (Pty) Ltd. <http://www.ncr.org.za/publications/Pricing%20and%20Access%20Summary%20Cover%20June%202009.pdf>
- Lester, Rodney. 2009. "Microfinance Consumer Protection Guidebook". Ejemplar 7, World Bank Primer Series on Insurance. Washington, DC: Banco Mundial.
- Lyman, Timothy, Mark Pickens y David Porteous. 2008. "Reglamentación de la banca transformativa sin sucursales: Teléfonos móviles y otras tecnologías utilizadas para aumentar el acceso al financiamiento". Enfoques N.º 43. Washington, DC: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2583/FocusNote_43.pdf
- MACRO International, Inc. 2008. "Design and Testing of Effective Truth in Lending Disclosures: Findings from Qualitative Consumer Research". Calverton, Md.: MACRO International Inc. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/bcreg20081218a7.pdf>
- Microfinance Opportunities. 2008. "Consumer Protection: A Client Perspective". Research Note and Brief. Washington, DC: Microfinance Opportunities.
- Mullainathan, Sendhil y Sudha Krishnan. 2008. "Psychology and Economics: What It Means for Microfinance", Financial Access Initiative/Innovations for Poverty Action.
- Mundy, Shaun, et al. 2008. "Responsible Finance and Financial Education in Moldova". Varsovia, Polonia: Microfinance Centre for Central and Eastern Europe y

- el NIS. <http://www.idlo.int/microfinance/Documents/Publications/4E.pdf>
- Ley Nacional de Crédito. N.º 34 de 2005. 2006. *Boletín Oficial de Sudáfrica*, N.º 28619, 15 de marzo. http://www.ncr.org.za/the_act.php
- Reglamentación de la Ley Nacional de Crédito. 2006. *Boletín Oficial de Sudáfrica*, N.º 28864, 31 de mayo. http://www.ncr.org.za/National_Credit_regulations.php
- Foro Nacional de Microfinanzas (Ghana). 2009. "Knowledge is Money: National Strategy for Financial Literacy and Consumer Protection in the Microfinance Sector". Accra: Foro Nacional de Microfinanzas.
- Tesoro de la Nación. 2008. "The Future of Micro-Insurance Regulation in South Africa". Documento para discusión, Tesoro de la Nación de Sudáfrica. 7 de abril. <http://www.treasury.gov.za/public%20comments/The%20Future%20of%20Microinsurance%20Regulation%20in%20South%20Africa.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2009. "Protección financiera del consumidor (Informe de situación)". París: OCDE.
- Porteous, David. 2009. "Consumer Protection in Credit Markets". Financial Access Initiative Policy Focus Note 2. Nueva York: FAI.
- Rosenberg, Richard, Adrian Gonzalez y Sushma Narain. 2009. "The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?" Occasional Paper 15. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.9534/>
- Roth, J., R. Rusconi y N. Shand. 2007. "The Poor and Long-Term Contractual Savings: Lessons from South Africa". Johannesburgo, Sudáfrica: FinMark Trust.
- RUDO. 2009. "Proyecto de informe: evaluación del impacto 2009". Sudáfrica: RUDO Research and Training. http://www.ncr.org.za/publications/Impact_Assesment.pdf
- Tiwari, Akhand, Anvesha Khandelwal y Minakashi Ramji. 2008. "How Do Microfinance Clients Understand Their Loans?" Chennai, India: Centre for Microfinance.
- Visal, Lim. 2006. "Microfinance as a Tool for Poverty Reduction Current State and Future Prospect", Camboya: Instituto Tecnológico de Camboya.
- Banco Mundial. 2009. "Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool". Washington, DC: Banco Mundial.

Anexo A. Puesta en marcha: Preguntas de autodiagnóstico, instrumentos de política y fuentes de monitoreo e información

El cuadro que figura a continuación puede utilizarse como un instrumento de autodiagnóstico para infundir el pensamiento estratégico sobre las necesidades de cada país y la asignación óptima de recursos en función de los riesgos específicos de

protección del consumidor para los consumidores de productos financieros de ingresos más bajos o que poseen menos experiencia. El cuadro incluye preguntas³⁸ para que los encargados de la formulación de políticas evalúen y prioricen las necesidades de protección del consumidor; fuentes de monitoreo e información para identificar las tendencias del mercado, los riesgos emergentes y los aportes normativos, e instrumentos de política que pueden implementarse progresivamente a medida que surgen riesgos.

PREGUNTAS	FUENTES DE MONITOREO E INFORMACIÓN	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA
Transparencia y difusión		
¿Comprenden los clientes de microfinanzas los términos y condiciones de los productos financieros? ¿Pueden realizar comparaciones entre los diferentes tipos de instituciones y proveedores?	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación del mercado (grupos de discusión, encuestas, comprador incógnito) • Prensa • Material de comercialización y publicidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas para la difusión simples con términos de fácil comprensión • Términos y formularios estandarizados • Normas para la difusión basadas en los productos
¿Qué cantidad de información y de qué tipo necesitan los consumidores para tomar buenas decisiones? ¿En qué punto disminuye la rentabilidad? ¿Se puede incrementar la capacidad de comprensión de los clientes?	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación del mercado (grupos de discusión, encuestas, comprador incógnito) 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación financiera
¿Cuentan los proveedores con incentivos reguladores o comerciales para ser transparentes?	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión y reportes de los proveedores • Códigos de conducta para los proveedores y el sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Estándares para la elaboración de informes, códigos de conducta (exigidos por el organismo de control, las asociaciones del sector o los inversionistas)
Tratamiento justo		
¿Contraen los clientes de microfinanzas múltiples deudas? ¿Existen signos de endeudamiento excesivo? ¿Son algunos productos (por ejemplo, las compras con tarjetas de crédito, minoristas) problemáticos?	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de las centrales de riesgos (moros o incumplimiento de pago, segmentadas por productos, proveedores y demografía cuando están disponibles) • Investigación del mercado (grupos de discusión, encuestas, comprador incógnito) • Prensa • Material de comercialización y publicidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas para las centrales de riesgos (participación obligatoria, información positiva y negativa, etc.) • Relación deuda a ingresos, otros estándares de suscripción • Normas para préstamos abusivos
¿Existen campañas y anuncios de comercialización falsos o engañosos?	<ul style="list-style-type: none"> • Prensa • Material de comercialización y publicidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas y pautas de veracidad de los anuncios

(El cuadro continúa en la página siguiente)

³⁸ Estas preguntas incluyen cuestiones e inquietudes básicas del comportamiento de los mercados y no abordan todos los riesgos posibles en los países y mercados individuales.

PREGUNTAS	FUENTES DE MONITOREO E INFORMACIÓN	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA
Tratamiento justo		
¿Existen signos de venta agresiva de determinados productos para clientes de ingresos más bajos o que no poseen experiencia?	<ul style="list-style-type: none"> • Prensa • Material de comercialización y publicidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas para ventas abusivas • Requisitos de idoneidad • Períodos de prueba
¿Padecen los clientes hostigamientos o abusos en las cobranzas?	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de las quejas • Prensa 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas para la cobranza de deudas: plazo, lenguaje y contacto físico
¿Los precios o las comisiones se establecen como resultado del abuso de una posición monopólica por parte de un proveedor?	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas públicas realizadas por los organismos de control de la competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas para los precios y posibilidad de cambiar de proveedor con presiones mínimas
¿Pueden los clientes agobiados por las deudas y sus prestamistas resolver los problemas de endeudamiento excesivo de manera justa?	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de las quejas • Prensa 	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento de deuda obligatorio o voluntario • Normas claras sobre la prioridad para los prestamistas, cobranzas • Reforma del sistema judicial
Recurso y quejas		
¿Tienen los ciudadanos la posibilidad de presentar quejas cuando son tratados injustamente o son engañados?	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación del mercado (grupos de discusión, encuestas, comprador incógnito) • Datos de las quejas 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de educación financiera
¿Tienen los clientes la posibilidad de presentar quejas en lugares independientes, a los que puedan acceder físicamente y a bajo costo o de manera gratuita? ¿Los utilizan?	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de las quejas • Investigación del mercado (grupos de discusión, encuestas, comprador incógnito) 	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de defensores públicos (obligatorio o voluntario) • Líneas directas para presentar quejas (patrocinadas por organismos de control o asociaciones del sector) • Tribunales • Regímenes obligatorios para la solución de controversias para los proveedores
¿Cuáles son los tipos principales de quejas que realizan los clientes de ingresos más bajos o que no poseen experiencia?	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de las quejas • Investigación del mercado (grupos de discusión, encuestas, comprador incógnito) 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación periódica entre los proveedores y los organismos de control • Difusión pública de información sobre quejas y tendencias
¿Confían los clientes de bajos ingresos en que los organismos del sector o de reglamentación intentarán resolver sus quejas?	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación del mercado (grupos de discusión, encuestas, comprador incógnito) 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de medidas de reglamentación para el sector y normativas • Publicación de los nombres de los que cometen actos ilícitos • Normas transparentes con respecto a los procesos de solución de controversias • Educación financiera sobre los derechos y las responsabilidades
Marcos legales y regulatorios		
¿Qué modificaciones legales o regulatorias son necesarias para mejorar la fiscalización de la protección del consumidor? ¿Son estas modificaciones viables en el entorno político y económico actual?	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación independiente por parte de los donantes, los proveedores de asistencia técnica, la oficina de rendición de cuentas del gobierno o revisión de pares 	

(El cuadro continúa en la página siguiente)

PREGUNTAS	FUENTES DE MONITOREO E INFORMACIÓN	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA
Marcos legales y regulatorios		
¿Existe suficiente personal con la experiencia correspondiente para fiscalizar la protección del consumidor de los proveedores de productos de microfinanzas? ¿Tienen la capacidad de verificar el cumplimiento de las normas nuevas?	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación independiente por parte de los donantes, los proveedores de asistencia técnica, la oficina de rendición de cuentas del gobierno o revisión de pares 	
¿Qué problemas de coordinación existen entre los organismos de control de diferentes productos financieros? ¿Existen disparidades o superposiciones que produzcan un arbitraje regulatorio o fiscalización inadecuados?	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones frecuentes del organismo coordinador de los encargados de la formulación de políticas de diferentes ministerios que fiscalizan a los proveedores de servicios financieros • Revisiones obligatorias 	
¿Existen organismos autorregulados que brinden una alternativa funcional a la reglamentación formal para los productos o proveedores de bajo riesgo?		<ul style="list-style-type: none"> • Autorreglamentación obligatoria • Publicación de códigos de conducta de las asociaciones del sector con sanciones por incumplimiento • Publicación de los nombres de los que cometen actos ilícitos
¿Existirá un efecto negativo sobre el acceso a los servicios financieros con los instrumentos de protección del consumidor propuestos?	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de costo-beneficio y evaluación del impacto de la reglamentación 	

Anexo B. ¿Quién debe reglamentar, monitorear y verificar el cumplimiento de los estándares para la protección del consumidor?

¿Dónde debería adoptarse la reglamentación para la protección del consumidor dentro del marco de regulación y supervisión? ¿De qué manera las autoridades responsables deberían controlar los avances en el mercado y la eficacia de sus esfuerzos?

Puede resultar útil recordar que la fiscalización cautelar pretende mantener la solidez y la solvencia financiera de las *instituciones* del servicio financiero, mientras que la reglamentación para la protección del consumidor tiene como objetivo proteger a los *usuarios* de servicios financieros, lo que puede ser proporcionado por diversos tipos de instituciones que ofrecen productos similares. La reglamentación para la protección del consumidor puede incluir productos ofrecidos por proveedores que no están sujetos a la fiscalización cautelar, como sucede con la Ley Nacional de Crédito de Sudáfrica que incluye a los bancos y a las entidades no bancarias (incluso las concesionarias de vehículos automotores y las mueblerías). El cambio de foco de las normas basadas en los proveedores a normas basadas en los productos puede beneficiar a los consumidores más pobres y que poseen menos experiencia que tienen más probabilidades de confiar en proveedores menos regulados.

Lo ideal es que la reglamentación para la protección del consumidor incluya la mayor cantidad posible de proveedores, para brindar una protección más amplia para los consumidores y reducir el arbitraje regulatorio. ¿Qué significa esto en la práctica? ¿Debe también el organismo de control cautelar administrar la reglamentación para la protección del consumidor? O, ¿es mejor contar con uno o más organismos de control especializados en la protección del consumidor con distintas responsabilidades y autoridad para productos y prácticas específicos en todo el mercado financiero?

Recuadro B1. Perú

La *Superintendencia* de Perú establece y verifica el cumplimiento de las normas de protección del consumidor para diversos tipos de proveedores de servicios financieros, incluso las IMF no depositarias. La *Superintendencia* ha creado un marco para la protección del consumidor relativamente integral dentro de su agencia, que incluye un equipo de examinadores especializados y procedimientos de examen. Lo más importante del proceso de supervisión externo de Perú es un modelo de los riesgos para los consumidores, un marco de clasificación que utiliza un modelo de clasificación estadística que combina información cuantitativa sobre las quejas, el tamaño de la institución, la influencia regional e información cualitativa sobre el cumplimiento de las reglamentaciones de transparencia y otras reglamentaciones que se recopilan durante las actividades de supervisión. Esto le permite a la *Superintendencia* adjudicar recursos a las instituciones que necesitan una mayor atención.

Fuente: Arrunategui (2008).

En muchos países, el problema de la cobertura es especialmente delicado ya que el alcance y la capacidad reguladora, por lo general, son limitadas. Los proveedores semiformales que son utilizados con mayor frecuencia por los consumidores de bajos ingresos, como las cooperativas financieras o las IMF no bancarias, no están supervisados por el organismo de control de bancos. La presencia de una mayor cantidad de proveedores informales que no poseen licencias puede complicar este asunto aún más. La estructura del mercado afecta la eficacia final de las normas de protección del consumidor. La experiencia sugiere que los organismos de control pueden utilizar técnicas de control del mercado creativas y de bajo costo como la práctica del comprador incógnito³⁹ y el análisis de la información de las quejas para ampliar la cobertura efectiva e incorporar más proveedores utilizados por los pobres en el sistema de normas del mercado.

Opciones institucionales

Opción 1: Organismos de control cautelar. Una posibilidad es que la entidad que se encarga de

39 "Comprador incógnito" es una práctica que utiliza compradores capacitados para evaluar de manera anónima el servicio al cliente, las operaciones, la integridad de los empleados, el mercadeo y la calidad del producto (www.msapa-ap.org/about).

la fiscalización cautelar, como el Banco Central o la Superintendencia, también tomen la iniciativa con respecto a la protección del consumidor. Esto sucede en países como Perú, Malasia, Armenia y Ghana. Aunque se encuentra dentro del mismo organismo, la función de protección del consumidor debería estar separada de la cautelar, con su personal propio y sus recursos especializados, por ejemplo; de modo que cada una desempeñe funciones bien diferenciadas. La ventaja se debe a que existe un organismo de control cautelar que ya supervisa los diversos proveedores de servicios financieros para que las normas de protección del consumidor tengan una cobertura relativamente amplia desde el principio. Sin embargo, en los países en los que el organismo de control cautelar regula solamente a los bancos comerciales, es posible que la cobertura de protección del consumidor no alcance a las instituciones que apuntan a los consumidores más pobres que utilizan a los proveedores no bancarios y que no están regulados. En esos casos, otros organismos de control financiero responsables de la fiscalización cautelar (por ejemplo, los encargados de las cooperativas financieras) también pueden verificar el cumplimiento de la reglamentación para la protección del consumidor⁴⁰.

Opción 2: Organismos de control especializados en la protección del consumidor. Para garantizar la protección de diferentes mercados y las condiciones de igualdad, algunos países han establecido uno o más organismos de control especializados en la protección del consumidor financiero, que tienen un alcance amplio (por ejemplo, Canadá, México) o que se concentran en un producto o actividad en particular (por ejemplo, el Organismo Nacional de Control del Crédito de Sudáfrica). Bangladesh presenta una variante de este modelo en el que la nueva Autoridad Normativa de Microfinanzas establece las normas para las IMF (ahora deben obtener licencias). Una posible ventaja de un organismo de control especializado en la protección del consumidor es que puede crear más condiciones de igualdad entre los diversos proveedores de productos y servicios similares. Otra ventaja es que, a diferencia de un organismo de control cautelar, no estará sujeto a

Recuadro B2. Tanzania

Tanzania brinda un ejemplo sobre la implementación de la protección del consumidor que es sensible a las limitaciones de personal y de recursos. El proyecto original de ley de microfinanzas del Banco Central contenía una disposición que hubiera permitido que el organismo de control anulara cualquier micropréstamo en el que existieran prácticas de cobranza "abusivas". Al reconocer los requisitos de capacidad para responder a las quejas sobre las cobranzas abusivas a los individuos, los encargados de la formulación de políticas decidieron autorizar al Banco Central de Tanzania para que controle las prácticas de cobro de deudas de las instituciones que otorgan microcréditos; el organismo de control puede solicitar la cancelación de toda práctica que considere "abusiva". (Ver Tanzania's Microfinance Companies and Microcredit Activities 2004, sección 27). Esta modificación permitió que el organismo de control concentre sus energías en las áreas problemáticas en lugar de garantizar el recurso para los consumidores individuales.

Fuente: Deborah Burand, consultora independiente.

los conflictos de interés ni a la captura regulatoria (y muchos argumentarían que esto contribuyó al fracaso de la reglamentación en la crisis crediticia de los Estados Unidos).

Opción 3: Organismo general de protección del consumidor. Una tercera alternativa es un organismo que posea una amplia función de protección del consumidor y que también se encargue de los productos y los servicios financieros (ya sea con orientación legislativa y regulatoria explícita o por defecto). Esto sucede en Brasil, donde la constitución y el Código de Protección del Consumidor garantizan muchas protecciones básicas. El Departamento de Protección y Defensa del Consumidor (que depende del Ministerio de Justicia) se encarga de la fiscalización, aunque el Banco Central de Brasil examina algunas cuestiones relacionadas con los servicios financieros que no están específicamente mencionadas en el Código. En otros países, entre ellos, Nigeria, Argentina, Kenia y Jordania, la protección financiera del consumidor no se diferencia de otros productos para los consumidores, como la pasta dental y los productos electrónicos.

⁴⁰ Por ejemplo, el proyecto de ley en Malawi (William Knight, consultor independiente).

La evidencia del trabajo en el terreno realizado por el CGAP sugiere que las primeras dos opciones son más adecuadas para manejar la protección financiera del consumidor, en términos de *i*) la especialización y la influencia del organismo de control, *ii*) las oportunidades para identificar aspectos problemáticos en el mercado y *iii*) la capacidad y la voluntad política para verificar el cumplimiento de las reglamentaciones. Para los países que confían en un organismo de protección del consumidor separado con una amplia función de supervisión de los productos financieros, la verificación del cumplimiento es un asunto problemático y en algunos casos, inexistente. Por lo general, la agencia de protección del consumidor posee un ámbito de responsabilidad excepcionalmente amplio, relacionado con los recursos financieros y humanos y suele priorizar las inquietudes de mayor interés relativas a la salud pública, la seguridad y el fraude. Este tercer modelo suele hacer que la agencia de protección del consumidor deje de lado los servicios financieros en favor de los productos y servicios con más consecuencias para la vida y la muerte (por ejemplo, la fórmula para lactantes).

Coordinación y colaboración. Establecer la jurisdicción para los asuntos relacionados con la protección del consumidor resulta un desafío, del mismo modo que su coordinación eficaz. En varios países existen diversas leyes con disposiciones relacionadas con la protección del consumidor, las complicaciones relacionadas con la jurisdicción y la verificación del cumplimiento. Incluso cuando una agencia asume la

responsabilidad, existen otros organismos de control financiero y entidades gubernamentales responsables del comercio, las telecomunicaciones y la competencia que podrían tener responsabilidades pertinentes relacionadas con la protección del consumidor. En Sudáfrica, se creó un organismo de supervisión de políticas mediante una ley específica a fin de facilitar la comunicación y la coordinación frecuente entre los organismos de control del sector financiero, los expertos del sector y los participantes, incluidos los grupos de consumidores.

Incluso cuando la protección del consumidor es realizada por una agencia, es necesario contar con coordinación dentro de la agencia a fin de garantizar que las inquietudes sobre la protección del consumidor no se vean opacadas por otras prioridades. Por ejemplo, el Banco Central de Malasia, Bank Negara Malaysia (BNM), es responsable de la fiscalización cautelar y de la protección del consumidor de todas las instituciones financieras. Las dos funciones son supervisadas por diferentes departamentos pero con una estrecha coordinación. Cada proveedor de servicios financieros tiene un gerente de relaciones que administra la fiscalización cautelar y de la protección del consumidor, y el BNM posee un modelo de supervisión basado en los riesgos que realiza actividades de vigilancia y prioriza los exámenes y el seguimiento. La fiscalización de la protección del consumidor fue inicialmente apoyada por el personal cautelar en comisión de servicios cuando se creó en 2006; esto ha facilitado una buena coordinación y comunicación⁴¹.

⁴¹ El BNM también posee un Consejo asesor conforme a los principios del derecho islámico para interpretar y educar a los organismos de control y proveedores sobre los requisitos más relevantes del derecho islámico con respecto a los precios, los términos y las condiciones para los productos bancarios islámicos.

Comparta este número de *Enfoques* con sus colegas o solicite ejemplares adicionales de este u otros artículos de la serie.

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP están disponibles en el sitio web del CAAP: www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 EE. UU.

Teléfono:
202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2010

Los autores de este número de *Enfoques* son Laura Brix, consultora independiente y Katharine McKee, asesora superior del CGAP. Los autores agradecen a los siguientes revisores por los aportes realizados para este número de *Enfoques*: Deborah Burand, Heather Clark, Gabriel Davel, Mark Flaming, Nicola Jentszsch,

William Knight, Kate Lauer, Patrick McAllister, Shaun Mundy, David Porteous, Denise Dias, Alexia Latortue, Timothy Lyman, Djibril Mbengue, Richard Rosenberg, Ousa Sananikone y Jeanette Thomas.

La referencia bibliográfica sugerida para este número de *Enfoques* es la siguiente:
Brix, Laura y Katharine McKee. 2010. "Reglamentación para la protección del consumidor en entornos de bajo nivel de acceso: Oportunidades para fomentar el financiamiento responsable". *Enfoques* N.º 60. Washington, DC: CGAP.

