



**Mercados de servicios financieros seguros, justos y competitivos: recomendaciones para el G20 sobre el mejoramiento de la protección del consumidor de servicios financieros**

**Resumen del informe definitivo**

**Marzo de 2011**

**Consumers International (CI) es la federación mundial de grupos de consumidores que, al trabajar junto con sus miembros, actúa como la única voz mundial independiente y autorizada de los consumidores.** Con más de 220 organizaciones miembros en 115 países, estamos construyendo un poderoso movimiento internacional para ayudar a proteger y a fortalecer a los consumidores en cualquier lugar del mundo. Fundada en 1960, estamos luchando por un futuro justo, seguro y sustentable para todos los consumidores en un mercado global.

Consumers International es una entidad sin fines de lucro limitada por garantía en el Reino Unido (empresa nº 4337865) y una asociación benéfica registrada (número: 1122155).

Se puede encontrar una lista completa de los miembros de CI en [www.consumersinternational.org/our-members](http://www.consumersinternational.org/our-members). La membresía de CI incluye organizaciones de consumidores en cada país y región del G20.

## Resumen del informe definitivo

Se puede descargar un ejemplar del informe completo (en inglés) aquí:

<http://www.consumersinternacional.org/media/669348/cifinancialreport2011.pdf>

En noviembre del 2010, los líderes del G20 que se reunían en Corea de Sur hicieron el siguiente compromiso en el Plan de acción de Seúl<sup>i</sup>:

*Aumento de la protección al consumidor:* “Le pedimos al Consejo de Seguridad Financiera que trabajara en colaboración con la OCDE y otras organizaciones internacionales en explorar y hacer un informe para la próxima cumbre sobre las opciones de avanzar en la protección al consumidor financiero, mediante una decisión informada que incluya la divulgación, la transparencia y la educación; la protección contra el fraude, los abusos y los errores; así como con recursos y defensoría.

De acuerdo con el Banco Mundial/CGAP, existen tantas cuentas bancarias de depósito como adultos en el mundo<sup>ii</sup>. Y, sin embargo, más de la mitad de los adultos en el mundo “no tienen banco”<sup>iii</sup>. Así que los servicios financieros, su gobierno y desarrollo son la preocupación principal para la gente en los países ricos y pobres por igual; favoreciendo las compras, ahorros e inversiones, además de seguro contra el riesgo. Sin embargo, las características como la complejidad y los altos riesgos asociados con muchos de los productos, el rápido ritmo de innovación en el mercado y la naturaleza de largo plazo de muchas de las transacciones significan que los consumidores necesitan protección para evitar los considerables riesgos que estos servicios plantean.

No obstante, es importante que la protección del consumidor no se limite a actos específicos de consumo. El consumidor no es sólo otro eslabón de la cadena, sino un actor esencial en el mercado y, como tal, está en el centro de los problemas que han golpeado al sector de los servicios financieros.

La crisis financiera ilustró dramáticamente que la protección débil plantea un importante riesgo a una economía más amplia. En las palabras de Sheila Bair, Presidente de la Sociedad Federal de Seguro de Depósitos de EE.UU.: “*Ya no queda ninguna duda sobre el vínculo entre la protección de los consumidores de las prácticas y productos abusivos, y la seguridad y solidez del sistema financiero*”<sup>iv</sup>.

Al nivel del consumidor individual, el Banco Mundial estima que 150 millones de nuevos consumidores ingresan al mercado de servicios financieros cada año, muchos en los países con bajos niveles de protección al consumidor<sup>v</sup>. Además, la débil protección del consumidor financiero es un problema compartido por los consumidores en países con servicios financieros bien establecidos, así como por consumidores en países donde el sector es relativamente nuevo. Una explicación puede ser una sobre dependencia de la educación al consumidor, que es necesaria, pero es una respuesta completamente insuficiente al problema. Los miembros de CI en todas las regiones informan altos números de reclamos respecto a casi todos los aspectos del servicio.

### Consumers International está apelando al G20 para que:

- Adopte las recomendaciones detalladas en este informe y se comprometa a una revisión regular de su implementación.
- Respalde la elaboración de normas y directrices internacionales que se basen en estas recomendaciones.
- Respalde la creación de una nueva organización internacional para compartir las mejores prácticas y destacar las malas prácticas que puedan plantear un riesgo para otros países y, cuando sea necesario, respaldar la elaboración de normas y directrices.

A continuación se encuentra un resumen de las recomendaciones de CI para el G20 sobre la protección del consumidor de servicios financieros:

### **1. Diseño y divulgación de la información**

Los consumidores deben recibir información clara, suficiente, confiable, comparable y oportuna sobre los productos de los servicios financieros. No cumplir con estos criterios sería razón para que un contrato sea anulable. Los contratos deben incluir un precio claro desde el principio, de manera que los consumidores puedan apreciar el costo del producto antes de estar obligados a pagar. Los proveedores de servicios financieros deberían ser responsables de probar la calidad y la comprensibilidad de la información brindada, con auditorías adicionales realizadas por los reguladores nacionales.

Se deberían utilizar formatos estándar (como documentos con información clave) para presentar la información sobre los productos de servicios financieros de manera que los consumidores puedan comparar fácilmente los productos.

### **2. Contratos, cobros y prácticas**

Muchos productos de servicios financieros son tan complejos en la actualidad que los consumidores, reguladores e incluso los mismos proveedores de servicios financieros no pueden entenderlos. Esta complejidad debe ser manejada y, si es necesario, se deberían eliminar del mercado los productos extremadamente complejos. Los reguladores deben introducir una exigencia de comprensibilidad y prohibir los productos que no sean comprensibles, deberían exigir la disponibilidad de productos de servicios financieros simples y estándar, y se debería exigir que los productos de servicios financieros clave cumplan con estándares mínimos de protección al cliente.

Se debe tratar el conflicto de interés al brindar asesoría y venta de servicios financieros. La asesoría financiera a los consumidores debería estar separada de la remuneración sujeta a las ventas. Adicionalmente, debería haber protección contra los métodos de marketing inadecuados.

Las siguientes prácticas deberían ser razón para que un contrato sea anulable.

- No obtener el consentimiento informado del consumidor.
- Tarifas y costos injustos o poco razonables cobrados al consumidor e incluidos en los contratos del consumidor para los productos de servicios financieros.
- Cláusulas en los contratos de servicios financieros en las que los consumidores renuncien a las protecciones principales al consumidor.
- La venta de servicios financieros que sean poco apropiados para el consumidor.

### **3. La estructura y funciones de los organismos nacionales de protección del consumidor financiero.**

Conforme con las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, todos los gobiernos tienen una responsabilidad de proteger y promover los derechos de los consumidores<sup>vi</sup>. Los gobiernos deben establecer una entidad nacional que tenga la protección del consumidor como objetivo explícito y regulador con autoridad total para investigar, detener y subsanar las violaciones a la ley de protección del consumidor, lo que incluye, cuando sea necesario, el derecho a definir las prácticas específicas o los productos como injustos, engañosos o ilegales.

La entidad debe tener poder regulador efectivo sobre todas las instituciones financieras, productos y proveedores, y en respuesta a incumplimiento grave del reglamento de protección del consumidor, debe tener el poder de retirar la licencia de una institución o, en respuesta a abusos menores, imponer penalidades suficientes para desincentivar que se repitan. La entidad debería tener financiamiento y recursos suficientes para realizar las tareas que se le asignen.

La entidad debería ser independiente de la industria, no tener conflictos de interés e incluir un equilibrio entre los miembros de la industria y los que tienen conocimientos de los consumidores. Debería ser transparente y publicitar claramente las ocasiones en que ha tomado alguna medida en contra de prácticas y productos específicos o promociones financieras confusas. Deberían existir fuertes vínculos con otras entidades de protección del

consumidor (incluidos los representantes de los consumidores) para garantizar que se comparta la experiencia y el conocimiento en la protección del consumidor. Los representantes de los intereses de los consumidores deberían formar parte del gobierno del sector a nivel nacional.

#### **4. Sistemas de compensación y resolución de disputas**

El acceso a la resolución de disputas y compensaciones es uno de los ocho derechos del consumidor. Aún así existe un grave riesgo de que dichos sistemas se vean abrumados por el número de reclamos relacionados con los servicios financieros. Esto destaca la importancia de prevenir los reclamos que surjan mediante la introducción de una protección del consumidor efectiva y ascendente.

Los gobiernos deberían garantizar que los consumidores tengan acceso a mecanismos adecuados de compensación, que sean “expeditos, justos, baratos y accesibles”<sup>vii</sup>. Idealmente, debería haber un esquema claramente identificable de compensación por sector. Los consumidores deberían ser informados proactivamente sobre la disponibilidad de dicho sistema. Los gobiernos deberían brindar además mecanismos colectivos de compensación, a fin de reducir la demanda de procedimientos individuales.

Los hallazgos de estos mecanismos de compensación deberían ser sintetizados e informados a los reguladores a fin de ser transmitidos a la regulación futura.

#### **5. Promover la competencia en los servicios financieros**

La crisis financiera condujo a una importante reducción de la competencia en el sector de servicios financieros, el cual ya estaba sufriendo de un alto nivel de concentración del mercado. La competencia es un tema importante para el consumidor y CI recomienda fuertemente que el G20 tome medidas para promover la competencia como medio para aumentar la protección del consumidor de servicios financieros.

El G20 debería reconocer que permitir que se haga caso omiso de la ley de competencia en el interés de la estabilidad financiera es contraproducente, puesto que lleva a crear instituciones aún más grandes y aumenta la probabilidad de contribuyentes que necesiten entregar respaldo en el futuro; además los pasos tomados para apoyar a las instituciones financieras que son “demasiado grandes para fallar” han causado distorsiones significativas en la competencia.

Por lo tanto, se debe incentivar a que los países miembros promuevan las investigaciones independientes sobre la competencia en cuanto al aumento de la concentración y la reducción de la competencia causadas por la crisis financiera y se recomienda que los gobiernos nacionales apliquen las “pruebas de interés público” para la eliminación de su participación en el sector bancario. Esto debería incluir objetivos específicos para hacer que la competencia sea más fuerte después de eliminar de la participación, de manera de revertir algo del aumento en la concentración.

Adicionalmente, fomentar a que los nuevos participantes, gobiernos y reguladores tomen las medidas, como aquellas que pertenecen a la comparabilidad de los productos, la portabilidad de los números de cuenta y otras que se detallan en el informe para facilitar el cambio de cuentas para los consumidores.

#### **6. Medidas para promover la estabilidad y la seguridad de los depósitos e inversiones de consumidores**

La crisis financiera resaltó drásticamente cómo las nuevas prácticas bancarias están exponiendo a los consumidores a enormes riesgos. En vez de manejar el riesgo, la estructura y las prácticas del sector de servicios financieros, magnificaron los riesgos a un nivel que amenazó con colapsar al sector mismo.

Los líderes del G20 deben llegar a convenir usar el control de coeficiente de endeudamiento para reducir la actividad riesgosa en lugar de privar a los consumidores y a las empresas del acceso al crédito. Estas medidas se deben complementar con el uso de estructuras de holding no operativo para tratar directamente el contagio y el riesgo de contrapartida, lo que incluye mantener la demarcación entre la banca de inversión y la banca minorista lo que reduce el riesgo de contaminación cruzada mediante la separación legal de las operaciones. Se deben introducir los testamentos vitales y deben contener provisiones para el trato de los clientes, de

manera que las instituciones financieras puede fallar sin causar un daño catastrófico a los consumidores o a la economía.

Las agencias de calificación deben ser confiables en cuanto a la validez de sus análisis y deben estar subordinadas a supervisores prudentes.

Una mayor transparencia y responsabilidad en las transacciones financieras ayudará además a reducir el riesgo. Las medidas deben incluir sistemas de desarrollo para evaluar la capacidad de los consumidores para tomar compromisos financieros, brindándoles a los consumidores acceso a la información de riesgo respecto a los proveedores individuales de servicios financieros y garantizando que los receptores de los préstamos deben ser confiables para la práctica del que otorga originalmente el crédito.

Los esquemas de protección al depósito deben brindar cobertura para cada tipo distinto y crear una transición sin problemas de los servicios bancarios esenciales, mientras los consumidores mantienen el acceso a los depósitos usados para la banca de operaciones comerciales. Cualquier pago del esquema de protección respecto a los depósitos que se mantenga en las cuentas de ahorro se debe hacer dentro de un plazo de siete días. Además se deben introducir las medidas para brindar cobertura flexible para los saldos que sean temporalmente altos. Y los procedimientos de insolvencia se deben reformar de manera que la calificación de los acreedores sea cambiada para poner a los depositantes primero.

#### **7. Acceso a los servicios financieros básicos y el papel de las nuevas formas de servicio**

El acceso universal a servicios financieros básicos gratuitos o asequibles debe ser un objetivo específico de la política gubernamental sobre servicios financieros. Las nuevas innovaciones y tecnologías ya están dando grandes pasos en esta área, aumentando el acceso, pero también aumentando los nuevos desafíos para la protección del consumidor. Los gobiernos deberían buscar fomentar la innovación en métodos seguros, efectivos y de bajo costo para la inclusión de la banca, respaldando a su vez el desarrollo de la protección del consumidor.

Respecto al importante tema de las remesas, el G20 debe respaldar el desarrollo del Principio General de Remesas (2007) con el fin de introducir una mayor orientación al consumidor con la protección del consumidor como objetivo principal.

#### **8. Conclusión: La cooperación internacional actual para la protección del consumidor financiero, incluidas las revisiones de la implementación**

Actualmente existe una necesidad urgente de mayor cooperación internacional para la protección del consumidor financiero. La crisis financiera mostró que la débil protección del consumidor en un país puede plantear ahora un riesgo a otros países y la dimensión global de los servicios financieros implica que los reguladores de conducta del mercado financiero en todo el mundo se enfrenten ahora a problemas y desafíos similares.

El G20 debe, por lo tanto, respaldar el establecimiento de una organización internacional permanente para posibilitar que las entidades nacionales de protección del consumidor financiero comparen notas, compartan buenas prácticas y elaboren estándares y directrices internacionales mínimos que se basen en las recomendaciones de este informe y revisen su implementación. La nueva organización debe tener un estatus consultivo con otras entidades financieras reguladoras internacionales y cooperar activamente con estas organizaciones y con las organizaciones de consumidores en el desarrollo de investigación, directrices y acuerdos, monitoreo de fraude y vigilancia de las prácticas de la industria.

La nueva organización debe tener una estructura de red con representantes de entidades de protección del consumidor financiero y los recursos para establecer una secretaría. También se debería establecer un panel independiente de consumidores constituido por representantes de las organizaciones independientes de consumidores con competencia en la protección de consumidores financieros para monitorear, asesorar y desafiar el trabajo de la organización.

---

<sup>i</sup> Documento de la Cumbre de Seúl G20, *Plan de Acción* Párr. 41, G20 Seúl. 2010, [www.seoulsummit.kr/outcomes](http://www.seoulsummit.kr/outcomes)

<sup>ii</sup> CGAP *Financial access 2009, measuring access to financial services around the world*. CGAP [Acceso financiero CGAP 2009, medición del acceso a los servicios financieros en el mundo]. CGAP/Banco Mundial 2009. p. 2

<sup>iii</sup> O.P. Ardic, M. Heimann & N. Mylenko: *Access to financial services and the financial inclusion agenda around the world [Acceso a servicios financieros y agenda de inclusión financiera en todo el mundo]*; documento de trabajo de investigación de políticas 5537 WB/CGAP 2011. p. 6

<sup>iv</sup> Declaración de Sheila C. Bair, Presidente de la Sociedad Federal de Seguro de Depósitos de EE.UU., COBRE *Modernización de la supervisión y regulación de los bancos* ante el Comité del Senado de EE.UU. para la banca, vivienda y asuntos urbanos, 19 de marzo de 2009.

<sup>v</sup> S. Rutledge, N. Annamalai, R Lester y R L Symonds: *Good practices for consumer protection and financial literacy in Europe and Central Asia: a diagnostic tool [Buenas prácticas para la protección del consumidor y el conocimiento financiero en Europa y Asia Central: una herramienta de diagnóstico]*; Banco Mundial 2010, p. 6

<sup>vi</sup> *Directrices para la protección del consumidor de las Naciones Unidas*, adoptadas el 1985, expandidas el 1999, adoptadas nuevamente el la decisión de la Asamblea General 54/449 ; UN 2003

<sup>vii</sup> *Directrices de las Naciones Unidas op cit.* Art 32