

Consideración de los aspectos conductuales en la formulación de políticas de protección del consumidor

Los responsables de la formulación de políticas en los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEED) pueden apoyarse en nuevas conclusiones sobre los consumidores y su comportamiento, y en las herramientas de investigación para elaborar políticas que permitan proteger mejor a los consumidores de servicios financieros y, al mismo tiempo, propiciar una mayor inclusión financiera. Al tratar de comprender la manera en que los factores personales, sociales y ambientales configuran el comportamiento humano, la investigación conductual ayuda a revelar por qué los individuos no siempre actúan como podría esperarse o como ellos mismos pretendían hacerlo, y a veces ni siquiera lo hacen de la manera más conveniente para su bienestar. Tras años de experimentos realizados por académicos y profesionales, se han identificado ciertos sesgos conductuales comunes a muchas personas. (Algunos de esos sesgos ayudan a explicar las conductas de los consumidores; en el anexo 1 se presenta una lista y una breve descripción de los sesgos particularmente pertinentes a los consumidores de servicios financieros). Esta mayor comprensión de algunos de los sesgos conductuales más frecuentes en los MEED también ayuda a identificar y a probar nuevas formas de mejorar las conductas y decisiones financieras, a menudo mediante cambios relativamente menores en el diseño y la oferta de productos financieros o en las regulaciones¹.

Si bien la investigación conductual es importante para las políticas de protección del consumidor en todos los mercados, su mayor utilización en la formulación de dichas políticas reviste especial importancia en los MEED debido a la naturaleza de sus mercados financieros y de muchos de sus consumidores de servicios financieros:

1. En los MEED, los mercados se caracterizan por el acelerado ritmo de innovación y el gran número de consumidores situados en la base de la pirámide² que utilizan servicios financieros formales por primera vez. En materia de políticas, las perspectivas tradicionales sobre el funcionamiento de los mercados financieros y la mejor manera de regularlos pueden no tener debidamente en cuenta la experiencia específica

de estos consumidores ni los tipos de productos y proveedores que utilizan.

2. El hecho de tener un ingreso bajo y variable puede influir de manera significativa en las decisiones financieras de una persona. Ello no se debe necesariamente a que estos segmentos experimenten sesgos conductuales particularmente diferentes a los de otros segmentos de consumidores; de hecho, las investigaciones sugieren que muchos sesgos cognitivos tienden a ser generalizados y no se corresponden perfectamente con la condición socioeconómica³. Más bien, estos factores psicológicos y conductas conexas pueden tener consecuencias más significativas para los consumidores de bajos ingresos debido a las circunstancias de sus vidas, como un reducido poder de negociación económica y limitada variedad de proveedores para elegir, problemas personales y psicológicos derivados del hecho de tener que sobrevivir con un presupuesto ajustado e inestable o como parte de un segmento marginalizado de la sociedad, y un limitado nivel de alfabetización y de conocimientos aritméticos, o escasa experiencia previa con servicios financieros formales.
3. Al centrarse en rasgos y patrones comunes, las políticas basadas en el comportamiento pueden cambiar sutilmente algunos aspectos discretos de las prácticas actuales del mercado en formas que pueden modificar la conducta de muchos actores de una manera similar, a menudo a un costo general muy bajo. Por ejemplo, simples modificaciones en la redacción en una oferta enviada por correo a los clientes de una aseguradora del Reino Unido —cambios que destacaban más el monto de la rebaja ofrecida o el proceso para obtener el descuento— dieron como resultado un aumento del número de clientes que aceptaron la rebaja (Adams y Hunt 2013).
4. Los responsables de la formulación de políticas en los MEED a menudo no disponen de muchos recursos humanos o financieros para realizar investigaciones sobre consumidores en gran escala o de largo plazo que pudieran utilizar para diseñar políticas más adecuadas e implementar políticas

1 Bertrand, Mullainathan y Shafir (2004) describen un nuevo marco centrado en factores facilitadores que pueden favorecer ciertas conductas y bloquear otras. Datta y Mullainathan (2012) llevan este argumento un paso más lejos y demuestran casos en los que una serie de modificaciones menores de dichos factores produjeron un impacto considerable en la eficacia de los programas e intervenciones de desarrollo económico y social.

2 La expresión "base de la pirámide" describe un perfil de consumidor, así como un segmento del mercado financiero y los servicios y productos financieros dirigidos a los consumidores con dicho perfil. El perfil se caracteriza por varias vulnerabilidades potenciales que se relacionan y se superponen entre sí, tales como ingreso bajo o variable, bajos niveles de conocimientos y de capacidad financieros, y escaso acceso a servicios financieros formales o limitada experiencia con dichos servicios. A menudo, estas características se correlacionan con otros factores, como bajos niveles de educación, analfabetismo, diferencias de idioma, pertenencia a una minoría racial o étnica, y mayores distancias hasta los grandes centros de población.

3 Una salvedad importante es que el contexto siempre influye en cierta medida. Por ejemplo, en algunas sociedades, la estructura social y económica se aparta tanto de la norma que estos patrones conductuales no tienen sustento. Véase, por ejemplo, Watters (2013).

de protección del consumidor. En estos casos, la investigación conductual puede ser una alternativa viable, porque aprovecha los comportamientos reales observados y procura modificar sutilmente aspectos discretos de las actuales prácticas del mercado en formas que pueden influir en el comportamiento de muchos actores de una manera similar.

Las políticas nunca resolverán todos los problemas personales y contextuales que plantea la pobreza, pero la realización de pruebas con los propios consumidores y las herramientas conductuales pueden arrojar luces sobre la manera en que estos factores contextuales afectan las conductas y decisiones financieras de los consumidores de la base de la pirámide. Esto ayudará a los responsables de las políticas a centrar la atención en los problemas prioritarios de protección del consumidor, identificar puntos de intervención fundamentales y seleccionar soluciones más eficaces dirigidas a los consumidores o a los proveedores, o a ambos grupos⁴. Los Gobiernos estarán mejor preparados para abordar las conductas subyacentes como un medio para mejorar las políticas de protección de los consumidores —y, en definitiva, los resultados— para los consumidores de servicios financieros de bajos ingresos o con poca experiencia.

En este número de *Enfoques* se presentan nuevas pruebas sobre un conjunto seleccionado de sesgos conductuales pertinentes a la protección del consumidor de servicios financieros⁵, sus consecuencias y la mejor manera en que la regulación de la conducta del mercado y otras medidas podrían reducir el abuso y producir servicios más adecuados y, en definitiva, mejores resultados para los consumidores. También se proponen formas concretas de incorporar los conocimientos derivados de la investigación conductual en la formulación de las políticas y en la implementación de la regulación y supervisión referidas a la protección del consumidor. En este número de *Enfoques* se examina cómo la investigación conductual puede ofrecer herramientas útiles para la formulación eficaz de políticas en cuatro áreas prioritarias de la protección del consumidor que son pertinentes en prácticamente todas las situaciones, pero que tienen implicaciones específicas en la base de la pirámide (véase también el recuadro 1): 1) suministro de información, transparencia y selección de productos; 2) manejo de reclamos y sistemas de recurso; 3) regulación del mercado crediticio y dificultades ocasionadas por las deudas, y 4) trato justo. En cada sección se analizan las nuevas pruebas y experiencias de la investigación conductual y se dan consejos específicos en materia de políticas y regulación a partir de estos conocimientos

Recuadro 1. Por qué una protección eficaz reviste más importancia en la base de la pirámide

Entre las pruebas conductuales que podrían llevar a los responsables de las políticas a inclinarse hacia la intervención cabe destacar un nuevo conjunto de investigaciones descrito por Mullainathan y Shafir (2013) como “la psicología de la escasez y la pobreza”. En esa obra se analiza la manera en que las decisiones de las personas de ingresos bajos y variables se ven afectadas por su situación general de privación, falta de bienes y limitados recursos de emergencia, como ahorros, ingresos futuros o seguro. Investigaciones recientes han revelado que el solo hecho de ser pobre puede afectar la capacidad de los consumidores para tomar decisiones financieras acertadas, aun cuando sus recursos limitados —y, por lo tanto, limitado margen de error— los convierten en los consumidores que más tienen que perder. Incluso si las decisiones de los consumidores de bajos ingresos no difieren claramente de las de otros consumidores de mejor situación económica cuando las decisiones son menos importantes, los primeros pueden sufrir más a causa de decisiones subóptimas cuando las consecuencias financieras son mayores.

Se ha demostrado que los efectos nocivos de la toma de decisiones en situaciones de escasez pueden ser acumulativos. Si a lo largo del día una persona tiene que tomar múltiples decisiones de gran importancia económica que, por lo tanto, le resultan estresantes, su agudeza

mental y las decisiones financieras pueden verse afectadas. Según se ha documentado en investigaciones como las de Collins, Morduch, Rutherford y Ruthven (2009), los hogares de bajos ingresos de los países en desarrollo suelen utilizar muchas herramientas financieras formales e informales en un contexto de incertidumbre económica y privación. Las conclusiones de la creciente base de investigaciones sobre el papel de la escasez en la toma de decisiones financieras de los consumidores de bajos ingresos pueden indicar la necesidad de políticas que protejan mejor a los consumidores de los proveedores. Para los proveedores, esto puede incluir el diseño de productos financieros más adecuados a fin de que los consumidores tengan acceso a productos que les ayuden a administrar la escasez. Por ejemplo, en los productos de ahorro pueden incluirse opciones que el consumidor debe aceptar o rechazar, y configuraciones preestablecidas que aborden cuestiones tales como la existencia de sesgos o conflictos a la hora de elegir, guiándolo hacia un conjunto limitado de decisiones. Para las autoridades responsables, la formulación de políticas de protección del consumidor más anticipativas y basadas en el comportamiento puede ayudar a los consumidores a afrontar la escasez y limitar las consecuencias negativas que esta puede tener en sus vidas como resultado de decisiones inadecuadas, trampas de la deuda y fatiga por exceso de decisiones.

4 Las políticas y medidas de protección del consumidor tienen más probabilidades de surtir efecto si en ellas se considera la manera en que los nuevos consumidores de servicios financieros perciben y experimentan el mercado. Collins, Jentzsch y Mazer (2011) subrayan que el hecho de conocer de primera mano a los consumidores de bajos ingresos y con escaso acceso a tales productos y servicios puede influir positivamente en las políticas y regulaciones de protección del consumidor.

5 Véase, por ejemplo, Barr y Mullainathan (2008).

conductuales (aunque el nivel actual de conocimientos varía considerablemente de un área a otra). Este número de *Enfoques* concluye con algunas reflexiones sobre las prioridades y desafíos relacionados con la protección del consumidor en los MEED que ameritarían más investigación conductual aplicada y experimentación sobre el terreno.

I. Suministro de información, transparencia y selección de productos

En los mercados con un sistema incipiente de protección del consumidor, uno de los puntos de partida habituales de los responsables de las políticas consiste en mejorar el suministro de información y la transparencia de los productos financieros minoristas, como los créditos de consumo, el ahorro y los seguros. Teóricamente, el suministro de información en forma universal e integral y la transparencia los productos deberían contribuir a una toma de decisiones informada por parte de los consumidores, y fomentar una competencia justa al presionar a las compañías a competir sobre la base del precio y la calidad, con el resultado de una ampliación de la base de clientes de aquellas que ofrecen mejores servicios. El suministro de información como uno de los principios de un régimen de protección del consumidor también es menos controvertido o menos complicado desde el punto de vista de la implementación que otras medidas de política orientadas a mejorar los resultados para los consumidores, como los requisitos de adecuación de los productos o las restricciones de ciertas características de los productos o estructuras de precios. Esto se debe a que el suministro de información se basa en el principio subyacente de *caveat emptor*, que supone que si la información es transparente y de fácil acceso, la responsabilidad de la elección y los resultados consiguientes debería recaer predominantemente en el cliente.

Sin embargo, las pruebas sobre el impacto real de la política de suministro de información en los consumidores y el comportamiento de las firmas son variadas y limitadas. Un aspecto más importante aún es que existen nuevas pruebas de que los consumidores no siempre toman decisiones basadas exclusivamente en la información financiera ni entienden la información disponible sobre los productos, y de que las firmas pueden cumplir las reglas al respecto pero presentar un panorama sesgado de las características de los productos durante el proceso de venta, ocultando ciertas condiciones o exagerando otras. Para los responsables de las políticas en los MEED es prioritario entender mejor cómo diseñar e implementar reglas de suministro de información que informen más

eficazmente y afecten positivamente las decisiones de los consumidores, así como el diseño, comercialización y prácticas de venta de los productos por parte de los proveedores.

Las siguientes son dos de las preguntas —y temas de reflexión— más fundamentales relativas al suministro de información que plantean las investigaciones conductuales recientes:

1. Cuando los consumidores buscan un producto financiero, ¿hacen averiguaciones con distintos proveedores?
2. Cuando los consumidores buscan productos financieros, ¿por qué a menudo no toman las decisiones más adecuadas desde el punto de vista financiero?

1. Desafíos conductuales que plantea la reglamentación sobre el suministro de información y la transparencia

Facilidad de comprensión de la información presentada y sus efectos en las decisiones de los consumidores. La información puede suministrarse en formatos o empleando términos difíciles de entender o que no guarden relación con la vida financiera de los consumidores ni con la forma en que estos toman sus decisiones. Por ejemplo, en una investigación realizada en México se comprobó que, cuando las comisiones que se aplican a las cuentas de pensiones públicas de los consumidores se expresaban en pesos en lugar de tasas porcentuales anuales, los participantes sin conocimientos financieros podían entender y utilizar mejor la información sobre las comisiones de los diferentes fondos de inversión para seleccionar aquellos con comisiones medias más bajas (Hastings y Tejeda-Ashton 2008). Estas conclusiones fueron confirmadas en otro experimento similar, también en México, en el que al expresar el costo y el rendimiento de productos crediticios y de depósito, respectivamente, en pesos en lugar de porcentajes, los consumidores podían identificar más fácilmente las opciones más económicas entre productos similares (Gine, Martínez y Mazer, de próxima aparición). Un tema de investigación menos desarrollado, aunque pertinente en este contexto, es averiguar cuál es la mejor manera de suministrar información a los consumidores analfabetos y con escasa capacidad de lectura, que constituyen gran parte de los consumidores de servicios financieros situados en la base de la pirámide.

Factores no financieros que pueden anular el valor o las características de los productos. Estos factores pueden ser, entre otros, contactos personales con un empleado o agente del proveedor, la percepción del consumidor sobre cómo fue tratado por un agente o en una sucursal, o los consejos de amigos. Los proveedores pueden utilizar

elementos conductuales que no estén relacionados con el precio o las características del producto para moldear las elecciones de los consumidores. Por ejemplo, en un estudio realizado en Sudáfrica se comprobó que las personas que recibían ofertas de créditos de consumo por correo a menudo reaccionaban con mayor determinación a la información no financiera que a la información financiera al decidir si aceptaban o no el ofrecimiento (Bertrand y otros 2010)⁶. Esto no es ninguna novedad para los publicistas y expertos en mercadeo, pero demuestra que los planteamientos tradicionales de los responsables de las políticas en lo que respecta a los requisitos de suministro de información sobre productos financieros — complejidad de las condiciones (empleo de tasas porcentuales) y formatos poco atractivos— pueden ser ineficaces para los consumidores. En consecuencia, podrían obtenerse mejores resultados mediante un rediseño que tuviera en cuenta la manera en que los consumidores piensan realmente acerca de sus decisiones financieras, y qué información y formatos son más interesantes.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que las preferencias personales a la hora de seleccionar productos financieros no siempre coinciden con la opción que aparentemente sería la más beneficiosa desde el punto de vista económico. En un estudio de los miembros de una cooperativa de crédito de Estados Unidos se concluyó que muchos de ellos pedían costosos préstamos hasta el día de cobro, incluso cuando contaban con fuentes de liquidez más baratas, como saldos disponibles en tarjetas de crédito, o ahorros, con el resultado de que asumían un costo financiero más alto por dichos créditos (Carter, Skiba y Tobacman 2010). Se han hecho observaciones similares en MEED donde los consumidores financian algunas necesidades

con créditos de alto costo aunque tengan dinero ahorrado, pues no quieren renunciar a la seguridad que sienten al disponer de ahorros, a pesar de que desde el punto de vista financiero sería más razonable utilizar esos ahorros que pedir dinero prestado.

Énfasis excesivo en el corto plazo, y confianza excesiva en los resultados a largo plazo. Los consumidores demuestran un sesgo hacia lo que van a recibir inmediatamente, y suelen prestar menos atención a las consecuencias futuras, o hacen suposiciones extremadamente optimistas acerca de su situación en el futuro (por ejemplo, “dentro de un año ganaré más dinero, por lo que puedo tomar este préstamo caro”). Para que sea eficaz, la información suministrada debería centrar la atención del consumidor en el costo total del servicio a lo largo del tiempo e inducirlo a considerar la posibilidad de que tuviera dificultades para hacer los reembolsos en el futuro (ya sea para un préstamo, una prima de seguro, o un aporte periódico obligatorio a un fondo de pensiones o una cuenta de ahorros a largo plazo que pudiera acarrear multas o pérdida de valor). En un experimento realizado en los Estados Unidos con solicitantes de préstamos hasta el día de cobro se comprobó que, con solo entregar en el punto de venta datos comparativos de los cargos en dólares entre dichos préstamos y las tarjetas de crédito que mostraban cómo iban aumentando los costos según distintos plazos (desde una semana hasta tres meses), los empréstitos subsiguientes se habían reducido un 11 % (Bertrand y Morse 2010)⁷. De la misma manera, las nuevas reglas sobre suministro de información relativa a tarjetas de crédito en los Estados Unidos exigen que en los estados de cuenta mensuales se indique cuánto demorarían los consumidores en pagar su deuda si solo hicieran el pago mensual mínimo, y el monto total que pagarían a la compañía durante la

Cuadro 1. Presentación más eficaz de la información sobre el costo de un préstamo hasta el día de cobro

Cuánto pagaría usted en comisiones o intereses si tomara un préstamo de US\$300			
PRESTAMISTA (suponiendo una comisión de US\$15 por cada US\$100 de préstamo) Si reembolsa el préstamo en:		TARJETA DE CRÉDITO (suponiendo una tasa de interés anual del 20 %) Si reembolsa el préstamo en:	
2 semanas	US\$45	2 semanas	US\$2,50
1 mes	US\$90	1 mes	US\$5
2 meses	US\$180	2 meses	US\$10
3 meses	US\$270	3 meses	US\$15

Fuente: Bertrand y Morse (2010)

6 Los participantes en este estudio mostraron una mayor probabilidad de aceptar el ofrecimiento del préstamo cuando se les presentaba una opción (en lugar de varias opciones) sobre las condiciones de los productos, y en el caso de los clientes varones, la aceptación de las ofertas aumentaba cuando en la correspondencia se incluía una fotografía de una mujer atractiva.

7 Cabe señalar que el “trato” que hizo posible este cambio de comportamiento consistió simplemente en agregar un cuadro básico en el sobre dirigido al prestatario que contenía el desembolso del préstamo.

vigencia del préstamo si solo hicieran el pago mínimo cada mes. Lo que se persigue es que los consumidores piensen muy bien acerca de los pagos mensuales, mostrándoles en un lenguaje claro y personalizado lo que acabarían pagando si pagan la cuota mensual mínima. En algunas jurisdicciones incluso se ha considerado utilizar “advertencias” o anuncios similares en los productos de alto costo o alto riesgo para captar la atención de los consumidores. (Véase el ejemplo del cuadro 1).

Exceso de opciones o de información. Cuando la información sobre los productos es excesiva o compleja, los consumidores se “paralizan” a la hora de decidir, y acaban postergando una decisión financiera o tomando una a partir de información incorrecta o menos pertinente. Esto puede impedir sus decisiones sobre un determinado producto o sus esfuerzos para comparar las características de los distintos productos ofrecidos. En un experimento reciente realizado en México por el CGAP, el Banco Mundial y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) de ese país, se probaron diferentes formas de proporcionar información para ayudar a los consumidores de servicios financieros de bajos ingresos a elegir la mejor opción entre varios productos de crédito de consumo o cuentas corrientes (Gine, Martínez y Mazer, de próxima aparición). En el experimento, la capacidad de los consumidores para seleccionar el producto óptimo a partir de un cuadro comparativo disminuyó en ambos productos (ahorro y crédito) cuando el número de productos se incrementó de 5 a 10, lo cual demostró un exceso de opciones. Una investigación similar sobre consumidores realizada por el CGAP con entidades reguladoras de MEED reveló que estos suelen preferir y utilizar mejor la información resumida sobre las condiciones y características principales de los productos financieros que los detalles completos de todas las condiciones de un producto⁸.

Sesgos de los proveedores acerca de los consumidores de bajos ingresos o con escasos conocimientos. Las percepciones de los proveedores sobre las características personales de los consumidores, como la impresión acerca de sus conocimientos financieros, situación social y hasta

el tipo de vestimenta, pueden influir en el trato, el suministro de información o las recomendaciones de productos que reciben esos consumidores. Durante una actividad realizada con clientes incógnitos⁹ en la India para averiguar sobre seguros de vida (Anagol, Allen y Shayak 2012) y en México para hacer lo propio con productos de crédito y ahorro (Gine, Martínez y Mazer 2014), los investigadores utilizaron diferentes perfiles de consumidores para determinar la manera en que las percepciones de los agentes de venta acerca de los distintos consumidores influían en la información sobre los productos y en los productos que, en definitiva, ofrecían a los clientes.

En la India, el seguro de vida a plazo fijo es una opción financiera más adecuada que los productos de seguro corriente de vida para los consumidores, pero ese tipo de seguro también rinde comisiones más bajas a las aseguradoras. En una serie de experimentos con clientes incógnitos entrenados, los investigadores variaron los perfiles de consumidores de tal manera de incluir una preferencia declarada por las pólizas de seguro de vida a plazo fijo o corrientes, la mención del agente con el que habían comparado productos, y el nivel de conocimientos sobre los productos de seguro demostrado por el consumidor¹⁰. La conclusión del estudio fue que los agentes de seguro tenían más probabilidades de recomendar un producto respecto del cual los consumidores hubieran declarado una preferencia, aun cuando el otro producto fuera más adecuado. Los agentes también ofrecían mejores consejos cuando los consumidores señalaban que habían estado averiguando con otras aseguradoras, y ofrecían menos consejos a aquellos que, según su percepción, tenían menores niveles de conocimientos financieros. En México, en un estudio similar con consumidores de créditos, ahorros y cuentas corrientes también se llegó a la conclusión de que los consumidores con escasa experiencia reciben menos información sobre los productos durante el proceso de venta.

2. Consejos para los responsables de las políticas sobre cómo mejorar el suministro de información

Desde el punto de vista de las políticas de protección del consumidor, los cambios de conducta antes descritos

⁸ Véase, por ejemplo, Collins, Jentszsch y Mazer (2011).

⁹ El uso de clientes incógnitos es una herramienta que consiste en enviar consumidores a empresas, organismos gubernamentales u otros proveedores de servicios simulando ser clientes típicos que desean hacer averiguaciones. Esta puede ser una herramienta útil de protección de los consumidores de servicios financieros para determinar en qué medida el personal de ventas cumple con las regulaciones sobre suministro de información, los tipos de productos ofrecidos, y la calidad de la atención al cliente y de la asesoría financiera brindada. El CGAP, el Banco Mundial y otros organismos utilizan métodos con clientes incógnitos con el fin de entrenarlos para que exhiban ciertos perfiles personales, sociales o financieros, y así poder determinar la forma en que las percepciones de los vendedores modifican el tipo y la cantidad de información que estos proporcionan durante el proceso de venta. Este método revela sesgos o preferencias personales subestimadas del personal de ventas que influyen en el resultado final para los consumidores. Véase Mazer, Gine y Martínez (de próxima aparición).

¹⁰ Los perfiles utilizados en este experimento consisten en una combinación de información real y simulada sobre los consumidores. La información real comprende el nivel de ingresos, la deuda pendiente y la ocupación, mientras que la información simulada incluye el adiestramiento de los supuestos clientes para que utilicen ciertas frases o preguntas clave a fin de transmitir la idea de que tienen experiencia financiera, y las necesidades o propósitos previstos para los productos sobre los que están averiguando. A través de un día de capacitación y visitas de ensayo a instituciones, los consumidores aprenden sus respectivos perfiles y a llenar un cuestionario después de las visitas efectuadas para determinar toda la información recibida sobre los productos y la forma en que esta fue entregada.

inciden en dos elementos fundamentales de todo régimen de protección: la capacidad del consumidor para determinar el producto que mejor se ajusta a sus necesidades y su capacidad para buscar y comparar productos con facilidad. Los responsables de las políticas pueden aplicar las conclusiones pertinentes de la investigación conductual reciente a los sistemas de suministro de información que decidan adoptar, a fin de reducir el impacto de esos sesgos e inducir a los consumidores a tomar decisiones más acertadas acerca de la adecuación de los productos y a hacer comparaciones más productivas. La realización de más pruebas con consumidores utilizando métodos como los señalados anteriormente derivará en reglas sobre suministro de información más adecuadas, mejor información sobre los productos en el punto de venta y una mayor comprensión del papel que cumplen los incentivos y los sesgos en la comercialización y venta de productos financieros a los consumidores. Junto con las reglas sobre suministro de información, dicha investigación también puede servir de base para mejorar las prácticas de venta.

Las lecciones que se señalan a continuación son un buen punto de partida para las autoridades que procuran elaborar políticas sobre suministro de información más adecuadas y basadas en el comportamiento.

Simplificar las condiciones y uniformar el formato y las características de los productos mediante la realización de pruebas con los propios consumidores.

Una manera en que los responsables de las políticas pueden tratar de que el suministro de información se base más en los aspectos conductuales es exigir que los proveedores presenten las condiciones de los productos en un lenguaje fácil de comprender. Al simplificar las condiciones de los productos en la información que se suministra a los interesados, y estandarizar la presentación de las condiciones de productos similares, tanto en forma individual como en cuadros comparativos (si es posible), se puede facilitar la llegada a los consumidores de la base de la pirámide. Es fundamental primeramente someter a prueba las condiciones y los formatos existentes o nuevos con los propios consumidores, ya sea en el terreno o en condiciones experimentales. Con metodologías de formulación rápida de prototipos, los responsables de las políticas pueden entender rápidamente los formatos, lenguaje, mensajes y mecanismos de entrega que tienen buena acogida entre los consumidores¹¹. Es importante centrar la atención no solo en las preferencias señaladas por los clientes, sino en la forma en que estos utilizan los diferentes diseños

de suministro de información y cómo dichos diseños inciden en su comportamiento. Para mejorar el diseño, la ejecución y la entrega de la información es fundamental observar cómo interactúan los clientes con diferentes métodos de suministro de información, las preguntas que hacen cuando interactúan con los proveedores, y los comportamientos que se derivan de las intervenciones.

Adecuar los conceptos sobre suministro de información al marco de referencia de los consumidores, en lugar de tratar de enseñarles nuevos conceptos. Adaptar los enfoques relativos al suministro de información al flujo de caja y a los ciclos temporales de las finanzas personales y familiares de los consumidores puede ayudarles a considerar no solo sus necesidades inmediatas, sino el costo relativo de un producto y su conveniencia a largo plazo. Esta labor podría incluir, por ejemplo, la elaboración de “perfiles de uso” para demostrar mejor los costos de las cuentas de ahorro, como las comisiones por mantenimiento y por retiro de fondos en hojas de resumen o cuadros comparativos de productos¹².

La información más relevante para los consumidores varía a lo largo del ciclo de vida de los productos.

El suministro de información no debería centrarse únicamente en el punto de venta. Es importante considerar los diferentes momentos del ciclo de vida del producto, como las averiguaciones, la información resumida previa a la firma de un acuerdo y la información suministrada con posterioridad a la venta. En todos los casos, el canal de comunicación específico a través del cual se llegará más fácilmente a los consumidores en ese momento, el tipo adecuado y volumen necesario de información, y el formato de presentación de dicha información deberían adaptarse al momento particular del ciclo de vida del producto con el objeto de maximizar la relevancia para el consumidor. Igualmente, se deberían diseñar reglas sobre suministro de información para momentos de flaqueza muy específicos y otros momentos importantes en el proceso decisorio de los consumidores. Por ejemplo, en el Perú, el Gobierno ha explorado campañas de comercialización específicas en torno a acontecimientos como el Día de la Madre, en que los consumidores sienten especial presión para gastar y pueden verse sobreexposados a los créditos de consumo.

Los incentivos y las prácticas de venta de los proveedores pueden limitar el impacto de las medidas relativas al suministro de información.

Las intervenciones centradas en los clientes por sí

11 Véase en McKay y Seltzer (2013) más información sobre métodos de formulación rápida de prototipos y otras técnicas para integrar más eficazmente la opinión de los consumidores.

12 En el estudio de México mencionado anteriormente (Gine y otros 2013), se sometieron a prueba estos tipos de perfiles de uso en el caso de las cuentas corrientes. Se llegó a la conclusión de que los consumidores encontraban beneficiosa la información sobre los costos de dichas cuentas que mostraba cuánto les costaría mantenerlas con un nivel de actividad promedio (por ejemplo, número de transacciones, saldo promedio, etc.), ya que la información sobre los posibles cargos que podrían acumularse a través de las actividades mensuales típicas era más relevante que separar los intereses devengados de las distintas comisiones aplicadas.

solas pueden ser insuficientes para mejorar la eficacia en el suministro de información. Las regulaciones al respecto también pueden verse favorecidas cuando se entienden mejor los incentivos que tienen las firmas y el personal de ventas para ofrecer o no ciertos productos, describir sus ventajas y desventajas con ecuanimidad, y determinar cómo esas características afectan el comportamiento del proveedor y, a su vez, las decisiones financieras de los consumidores y los resultados de estas. Las autoridades reguladoras pueden analizar esos incentivos y su papel en el comportamiento de las firmas e individuos mediante consultas con el personal de ventas, recurriendo a clientes incógnitos y revisando las estructuras de incentivos de los proveedores para los diferentes tipos de productos. Sin embargo, el suministro de información por sí solo puede ser insuficiente para superar los incentivos de los proveedores y otros factores no financieros. Para abordar ciertos comportamientos puede haber diferentes medidas de política que resulten más adecuadas que las normas sobre suministro de información, entre ellas, reglas sobre comisiones de venta, prácticas de comercialización como ventas puerta a puerta, o restricciones de las condiciones y características de los productos.

Continuar probando y vigilando el impacto del sistema de suministro de información en el mercado.

Una vez que se hayan probado nuevos formatos, evaluado los sesgos y establecido nuevas reglas, el recurso constante a las investigaciones de mercado ayudaría a los responsables de las políticas a hacer un seguimiento de su impacto en la conducta de los consumidores y de los proveedores. El diseño de políticas basadas en el comportamiento es un proceso iterativo que se beneficia de una observación, pruebas y revisión constantes. En 2011, el Banco Central de Filipinas, en asociación con el CGAP, probó formatos preliminares y reformas a la Ley sobre Veracidad en los Préstamos con consumidores de bajos ingresos en tres regiones del país. Esta prueba derivó en la reforma de 2011 de dicha ley, que entró en vigor para los proveedores el 1 de julio de 2012. A fin de medir el impacto de las reformas en las prácticas del mercado, el CGAP y el Banco Central filipino entrenaron a mujeres de bajos ingresos para que actuaran como clientes incógnitas el mes anterior a la entrada en vigor de las reformas, y luego visitaran esas mismas instituciones un año después, con el propósito de determinar cualquier cambio en las prácticas relacionadas con la nueva ley, como exhibir carteles de la ley en las sucursales bancarias, y calcular los intereses aplicando el método de la tasa de interés efectiva. Actualmente se están evaluando los resultados de este estudio, para que sirvan de base de cualquier otra medida de política orientada a lograr una aplicación más eficaz de la mencionada ley.

II. Sistemas de recurso y resolución de diferencias

Los sistemas eficaces de recurso y resolución de diferencias cumplen un papel fundamental para proteger a los consumidores e infundir confianza en el sector financiero formal. Los datos que generan estos sistemas pueden aportar información valiosa a los responsables de las políticas y las entidades fiscalizadoras para detectar prácticas desaconsejables en los mercados, y características y condiciones problemáticas en los productos. Sin embargo, diseñar sistemas de recurso que sean accesibles a los consumidores de bajos ingresos y utilizados debidamente por ellos no es tarea fácil. Las dificultades referidas a la ubicación, los canales, la oportunidad y la cobertura de diferentes tipos de proveedores a menudo limitan la accesibilidad práctica y el uso de los sistemas de recurso por esos consumidores. Esta es una deficiencia importante del estado actual de la protección del consumidor de servicios financieros en todo el mundo, y en particular en los MEED. Estos problemas que afectan específicamente a la base de la pirámide se analizan en detalle en Chapman y Mazer (2013), donde también se consideran los desafíos que enfrentan los responsables de las políticas en los MEED para aplicar los sistemas de recurso, como los recursos para la tramitación de reclamos, la cobertura reglamentaria de diversos tipos de instituciones financieras y la capacidad de los proveedores para manejar internamente las diferencias.

La investigación conductual debería influir en forma bastante directa en el alcance y la eficacia de los sistemas de recurso. Sin embargo, la experiencia en la aplicación de herramientas de investigación conductual a los canales de recurso es limitada, lo que hace de esta unas de las áreas de la protección del consumidor más adecuadas para continuar trabajando con dichas herramientas y para la aplicación de cualquier conclusión disponible de tales investigaciones con miras a mejorar el diseño de las políticas. En particular, se deben estudiar más detenidamente los impedimentos personales, sociales y psicológicos que tienen los consumidores y cómo dichas barreras interactúan con el conocimiento, el acceso y la facilidad de uso de los canales de recurso y, a menudo, pueden obstaculizar todo esto. Los resultados pueden derivar en sistemas de recurso más eficientes, más eficaces en función del costo y mejor aprovechados.

1. Desafíos conductualmente relevantes para el diseño y la aplicación de los sistemas de recurso

Los canales y los puntos de acceso pueden impedir el uso de los sistemas de recurso. Para resolver un

problema o diferencia con un proveedor de servicios financieros se suele seguir un proceso de varias etapas que exige a los consumidores hacer averiguaciones a través de diversos canales. Estos pasos crean impedimentos y molestias inherentes que hacen menos probable que los consumidores de servicios financieros puedan y estén dispuestos a seguir adelante con su reclamo hasta quedar completamente satisfechos. Los consumidores de bajos ingresos o con menos experiencia pueden verse enfrentados a otros factores psicológicos, como la desconfianza en las instituciones financieras o gubernamentales (que los lleven a dudar de la posibilidad de recurso y a preguntarse qué sacarían en limpio con reclamar) (Kempson 2012).

En Ghana, la investigación conductual reveló varios de esos impedimentos para presentar un reclamo formal:

- Dado que los servicios bancarios se basan en una relación personal, muchos consumidores solo se sentían cómodos de presentar un reclamo cuando lo hacían a una persona conocida, situación que evitaban si su queja se relacionaba con ese representante bancario, o si no disponían de tiempo ni recursos para acercarse a la sucursal para hablar con otro representante. Igualmente, muchos consumidores declararon enfáticamente que preferían resolver los problemas, especialmente asuntos financieros, en persona en lugar de hacerlo por otros medios, como a través de líneas telefónicas directas o depositando sus reclamos en buzones especiales, lo cual limitaba la eficacia de dichos canales en facilitar los reclamos de los clientes.
- Como rara vez se daba a los consumidores un número de referencia o código de caso para su reclamo, si este no se tramitaba inmediatamente, los consumidores sentían que la probabilidad de resolución de su caso era muy baja, por lo que algunos abandonaban el proceso si tenían que seguir pasos adicionales.

La confianza es fundamental en todo sistema de recurso eficaz. La confianza —en el Gobierno y en las instituciones financieras— puede cumplir un papel importante en la decisión de los consumidores de la base de la pirámide de utilizar los sistemas de recurso. Por ejemplo, en el caso del mediador del sistema financiero de Armenia, los comentarios recibidos directamente de los consumidores arrojaron luces sobre los problemas de confianza y su importancia en la decisión de presentar o no un reclamo. En los esfuerzos por alentar a los consumidores a utilizar sus servicios, el mediador ha observado importantes deficiencias en ese aspecto

debido a la poca confianza de los consumidores en el sistema financiero y en la entidad que lo regula como resultado de experiencias negativas con organismos públicos durante y después del colapso del régimen soviético. Más específicamente, se observó que los consumidores armenios creen que si un servicio es gratuito (como lo son los servicios del mediador), la calidad debe ser inferior. En este caso, si bien se podría suponer que los servicios gratuitos serían un elemento a favor, estos se percibían negativamente. Con ello se demuestra que el contexto político pasado o presente puede desmentir los supuestos que se suelen hacer acerca del comportamiento de los consumidores y la utilización de los servicios de recurso.

Un problema más generalizado es la escasa confianza en los servicios financieros, en comparación con otros productos y servicios. En la investigación de Ghana, al referirse a las pérdidas financieras, los consumidores solían decir que “así son las cosas” con los productos financieros, y aceptaban las pérdidas relacionadas con productos financieros sin presentar un reclamo formal. En cambio, algunos de esos mismos consumidores describían casos en los que habían sido más perseverantes en exigir una solución a un reclamo relacionado con un producto no financiero.

La personalidad y los factores culturales pueden determinar la propensión de los consumidores a presentar reclamos. Aparte de los impedimentos en el diseño de los sistemas, los canales y los procesos, puede haber barreras de personalidad o culturales inherentes que influyan en la decisión de los consumidores de utilizar los canales de recurso. En el Reino Unido, el Servicio del Defensor Financiero encuestó a consumidores que habían presentado o no reclamos tras haber tenido problemas con los bancos. Los resultados de la encuesta indicaron que las características de personalidad de cada individuo —“¿soy una persona que siente que tiene control sobre su vida?”, “¿soy el tipo de persona que reclama hasta que consigue lo que quiere?”— eran aspectos más determinantes que los factores demográficos, incluida la situación socioeconómica, para predecir si un consumidor presentaría reclamos o no. En Ghana, los consumidores comentaron que las normas culturales y sociales tradicionales hacían más complicada la presentación de reclamos ante los proveedores de servicios financieros: los ghaneses no deben alterarse ni expresar enojo en público. Este factor puede hacer que estén menos dispuestos a emprender un recurso y salir exitosos del proceso si han tenido una experiencia negativa grave con un proveedor de esos servicios.

2. Consejos a los responsables de las políticas para mejorar los sistemas de recurso

Prestar atención a los impedimentos relacionados con los canales, velando por que los consumidores se sientan cómodos con el proceso de reclamo.

Los consumidores, sobre todo los situados en la base de la pirámide, deberían tener acceso a los canales de recurso que mejor atiendan a sus preferencias y capacidades. Un simple rediseño de los canales, la ubicación y los mediadores puedan tener un impacto muy positivo en la utilización de estos canales por los consumidores de bajos ingresos.

- *Dar relevancia y acceso al proceso de reclamo.* Los consumidores deben saber dónde y cómo presentar sus reclamos. El lugar debería ser visible y estar disponible para todos los consumidores; el proceso debería anunciarse, y el proveedor debería ofrecer diversos canales a los consumidores, teniendo en cuenta sus preferencias y su capacidad. Con todas estas condiciones, a los consumidores les será más fácil iniciar inmediatamente el proceso (aprovechando su inclinación hacia lo inmediato) y se evitarán dilaciones. Aparte de la accesibilidad física, para alentar el uso de los sistemas de recurso se puede dar mayor relevancia a los tipos de reclamo que pueden presentarse y sus posibles ventajas teniendo en cuenta el contexto personal del consumidor. En un experimento realizado en el Reino Unido por la Autoridad Reguladora de Servicios Financieros y una institución financiera, se hizo una prueba con diferentes diseños de una carta en que se anunciaba a los consumidores que podrían tener derecho a una devolución por la anulación de sus pólizas de seguro, para demostrar cómo influían en la probabilidad de que los interesados buscaran una resolución. En el estudio se identificaron varias modificaciones basadas en el comportamiento que mejoraron la tasa de respuesta de los consumidores, como mostrar en un lugar destacado el monto de la devolución y la información de contacto en viñetas en la parte superior de la carta (+3,8 %), reducir la cantidad de texto en un 40 % (+1,4 %), destacar que la decisión de otorgar la devolución se tomaría en cinco minutos (+1,4 %), y enviar una carta recordatoria dentro de tres a seis semanas a las personas que no hubieran tomado acción (+12 %) (Adams y Hunt 2013).
- *Recurrir a personalidades locales que inspiren confianza para que los consumidores se sientan más cómodos de presentar reclamos.* Las nuevas pruebas derivadas del aumento de los servicios a través de corresponsales bancarios y de banca móvil para consumidores de bajos ingresos desatendidos o que no tienen acceso a servicios

bancarios en el mundo en desarrollo indican que el sistema de recurso puede funcionar mejor cuando los canales de recurso están vinculados a personas en las que los consumidores confían, o a oficinas que ellos utilizan regularmente. Eko, un proveedor de servicios de banca móvil y a través de corresponsales bancarios de la India, utiliza su red de agentes para recibir y enviar directamente los reclamos de los consumidores a su departamento de reclamos, lo que permite a los consumidores presentar sus problemas a través del canal que les resulte más familiar, ya sea el punto de servicio al cliente donde realizan sus transacciones (a menudo, una tienda local) o uno de los agentes de Eko que visita diariamente todos los puntos de servicio. Igualmente, una empresa de telefonía móvil de África tiene al menos cinco canales físicos diferentes a través de los cuales podrían presentarse reclamos sobre sus productos de dinero móvil.

- *Usar las estructuras sociales para crear procesos de reclamo con los que los consumidores se sientan más cómodos.* Los consumidores de servicios microfinancieros de Filipinas que participaron en grupos de discusión dirigidos por el CGAP a menudo mencionaron que la facilidad de acceso al capitán de *barangay* (el líder local en todas las comunidades de ese país) ayudaba a resolver diferencias financieras. Si bien los capitanes de *barangay* no cumplen una función oficial de recurso en el ámbito financiero en Filipinas, son sin duda un medio preferido y potencialmente eficaz para resolver diferencias financieras de las personas de bajos ingresos. En Ghana, los consumidores entrevistados por el CGAP como parte de un estudio de elaboración de mapas de conducta mencionaron frecuentemente los programas radiales como un medio a través del cual preferirían presentar sus reclamos. Una encuestada describió que le gustaría poder llamar al programa radial para explicar su situación y pedir la opinión de otros oyentes sobre lo que debería hacer y si el banco estaba actuando justamente o no, antes de intentar presentar un reclamo formal.
- *Hacer el seguimiento con el consumidor para establecer un sentido de compromiso.* El solo hecho de dar al consumidor un número de referencia, indicar el nombre de un representante, o llamarlo para ponerlo al día sobre el avance del proceso de reclamo aumenta la confianza de que la queja ha sido documentada y será tramitada. También puede aumentar la probabilidad de que los propios consumidores hagan el seguimiento, al darle relevancia y una forma física al reclamo.

Simplificar y adecuar el proceso. Minimizar el número de pasos del procedimiento de queja y automatizar el proceso para elevar los reclamos a un nivel superior

cuando no se resuelvan en la primera etapa puede tener un impacto igualmente positivo en el uso satisfactorio de los canales de recurso. En una investigación del CGAP en Kenya se comprobó que M-PESA, la conocida empresa proveedora de servicios financieros móviles, había invertido inicialmente en crear capacidad a nivel de los agentes para prestar servicios a sus clientes, decisión que la ha ayudado a resolver eficazmente problemas o reclamos directamente con el agente local, o a través de una línea telefónica directa de atención al cliente, en menos de 24 horas. En el caso de las disputas por montos pequeños, que son frecuentes en el caso de M-PESA, hacer coincidir el tiempo dedicado a ellas con el monto en cuestión puede ayudar a aumentar la probabilidad de que los consumidores utilicen el canal de recurso (Collins y Zollman 2011)¹³.

Integrar indicadores de comportamiento en los datos sobre reclamos. Muchos sistemas de recurso del sector financiero ya cuentan con sistemas para capturar datos que no solo dan seguimiento a los reclamos de los consumidores por tipo, proveedor o situación del reclamo, sino que también recogen información demográfica básica de estos. En muchos mercados, estos datos han resultado útiles no solo para el seguimiento de los reclamos, sino en otros aspectos, como la detección de problemas en determinados productos, segmentos de los proveedores o regiones geográficas. El análisis puede servir de base para las iniciativas de supervisión de los sistemas de protección al consumidor y la exigencia de su cumplimiento. Cabe esperar que la recopilación ampliada de datos para tener en cuenta una variedad de aspectos personales o conductuales —por ejemplo, nivel de educación, ubicación geográfica, nivel de experiencia financiera y tipos de transacción— arroje información útil sobre aspectos tales como la confianza y la diferencia de uso de los canales de recurso por determinados segmentos de consumidores.

Los responsables de las políticas pueden adoptar tres enfoques prácticos para captar este tipo de datos conductuales:

1. Incorporar un conjunto básico de preguntas o indicadores conductuales en la información que se debe obtener de los consumidores al momento de recibir un reclamo. Se podrían incluir preguntas sobre sentido de empoderamiento o autocontrol, confianza en las personas con autoridad, y percepción personal sobre sus conocimientos financieros o condición social.
2. Dado que muchos sistemas de recurso utilizan encuestas de satisfacción de los clientes, los datos

conductuales sobre los consumidores individuales podrían compararse con los datos sobre los resultados de sus reclamos para determinar si existen ciertos factores o aspectos personales del proceso de recurso que influyen en la probabilidad de un resultado aceptable para los consumidores. Este tipo de análisis podría arrojar luces sobre temas tales como qué canales de reclamo serán más adecuados para distintos tipos de individuos.

3. En la medida que lo permitan los recursos disponibles, los responsables de las políticas podrían considerar la posibilidad de utilizar encuestas aleatorias de la población general que indaguen más profundamente con preguntas psicológicas para captar, por ejemplo, diferencias personales o conductuales en grupos de personas, como las personas que presentan reclamos en comparación con aquellas que no lo hacen, o las que usan un servicio de defensoría financiera en comparación con aquellas que reclaman directamente a los proveedores de servicios financieros o a una organización de defensa de los derechos del consumidor. Incluso con una muestra bastante limitada, estos estudios pueden ayudar a detectar factores determinantes del comportamiento o impactos en el diseño relativamente menores que tal vez no sean perceptibles con los datos disponibles sobre los reclamos.

III. Créditos de consumo y dificultades ocasionadas por las deudas

El crédito puede ser una herramienta valiosa para los hogares y empresarios de bajos ingresos, ya que les permite acceder a capital de trabajo para un negocio, uniformar los ingresos y el consumo, cubrir gastos relativamente importantes y predecibles (como matrículas escolares) y necesidades urgentes (como atención médica). Sin embargo, cuando eso hogares que ya viven en un contexto de privación crónica se encuentran en una situación de sobreendeudamiento, las consecuencias son aún peores que en el caso de las personas con ingresos más altos o bienes más estables. Los hogares ubicados en la base de la pirámide pueden verse obligados a reducir el consumo, vender activos productivos, sacar a los hijos de la escuela o renunciar a atención médica preventiva. También ponen en riesgo el acceso a créditos formales en el futuro. Por el lado de la oferta, cuando los prestamistas otorgan crédito en forma imprudente a personas de la base de la pirámide, ponen en peligro su propia solvencia y potencialmente la estabilidad de los mercados de crédito minorista.

¹³ En esta investigación también se encontraron pruebas de que el sistema de recurso de M-PESA cumplía una función importante para generar confianza y aumentar el uso del dinero móvil, lo que explicaba en parte la rápida expansión y popularidad de esta institución entre los consumidores de ingresos medianos y bajos. En su encuesta a los consumidores, Collins y Zollman (2011) descubrieron que los usuarios de M-PESA consideraban que la frecuencia de las transacciones, la posibilidad de probar rápidamente el producto realizando transacciones pequeñas, y el apoyo y solución a sus diferencias en forma inmediata eran elementos fundamentales para ganarse su confianza y, a su vez, mantener su lealtad hacia M-PESA.

Por lo tanto, el crédito es una espada de doble filo. Si bien el acceso al crédito para solventar necesidades inmediatas es una ayuda de corto plazo para las personas de ingresos bajos e irregulares, la carga cognitiva adicional que suponen las dificultades ocasionadas por las deudas podía extremar sus opciones, ya disminuidas, en el largo plazo. Desde la perspectiva de los responsables de las políticas en los MEED, el acelerado aumento del acceso al crédito de los consumidores que anteriormente no contaban con servicios bancarios ni experiencia financiera es una oportunidad de inclusión financiera y, a la vez, un riesgo potencial que debe mitigarse.

1. Aspectos conductuales: Mercados de crédito de consumo y dificultades ocasionadas por las deudas

La investigación conductual está estudiando los numerosos aspectos que intervienen, por el lado de la demanda y de la oferta, en el sobreendeudamiento de las personas y los hogares. También puede aportar pruebas contundentes y conocimientos para mejorar, en la formulación de las políticas, los planteamientos con respecto al seguimiento y la supervisión de los mercados de créditos de consumo. A continuación se presentan los aspectos conductuales de particular relevancia para la regulación de los mercados de crédito.

Visión de túnel. La visión de túnel ocurre cuando una necesidad específica se vuelve tan importante que la persona concentra excesivamente la atención en abordar esa cuestión, a expensas de otras. Mullainathan y Shafir (2013) han documentado cómo la visión de túnel puede llevar a consumidores de la base de la pirámide a caer en trampas de la deuda. En un experimento con comerciantes de bajos ingresos en la India, Mullainathan y Shafir quisieron probar si una infusión de “ahorros” por única vez podía ayudar a los vendedores a romper el esquema de pedir dinero prestado para comprar mercancías en la mañana y devolver el dinero con intereses por la tarde. Un grupo de feriantes recibió una donación para comprar mercaderías sin incurrir en deuda. Después de haberse suministrado el dinero en efectivo, los vendedores participantes en el estudio efectivamente saldaron su deuda y aumentaron sus ahorros en el corto plazo, en comparación con el grupo de control. Sin embargo, con el tiempo, esos vendedores volvieron a caer en el mismo nivel de deuda que sus pares, ya que los receptores de la donación agotaron la reserva financiera que se les había otorgado por única vez al incurrir en mayores gastos (entre ellos, obligaciones sociales como bodas y funerales) a la hora de asignar sus nuevos y mayores ahorros.

Descuento temporal. En 2012, el Banco Central de Chile incluyó un ejercicio de descuento en la encuesta financiera de hogares que se realiza anualmente, para determinar si era posible segmentar a los consumidores sobre la base de su capacidad para diferir recompensas inmediatas con miras a obtener beneficios en el futuro. En la encuesta se pidió a los participantes que imaginaran que habían ganado un premio de la lotería equivalente a un año de sueldo, y que el pago del premio se haría al cabo de un año. Luego, los participantes debían indicar si aceptarían un descuento del 2 %, 5 %, 10 %, 20 % o más del 20 % del premio a cambio de recibir el pago ese mismo día. Al efectuar las referencias cruzadas de estas respuestas con las preguntas referidas a los niveles de deuda de los participantes y las respuestas acerca de su interés en obtener crédito, se observó que las tasas de descuento disminuían conforme al nivel de ingresos (mientras más dinero posee una persona, más paciencia tiene). Además, los participantes que mostraron más paciencia tenían menos probabilidad de tener deudas pendientes. Un aspecto más interesante aun es que los participantes que mostraron menos paciencia eran aquellos que deseaban acceder al crédito pero no lo tenían, y no aquellos que ya estaban endeudados (Cifuentes 2013)¹⁴. Al incorporar en su encuesta herramientas para medir rasgos de comportamiento tales como la aplicación de descuentos y la aversión al riesgo, el Banco Central de Chile ha logrado identificar los segmentos de la población que pueden estar en mayor riesgo de sobreendeudamiento, lo cual puede ayudar a elaborar iniciativas de protección del consumidor y de educación financiera dirigidas específicamente a esos segmentos.

En el futuro, las investigaciones y las regulaciones también deberían tener en cuenta las implicancias del suministro de crédito a través de corresponsales bancarios y banca móvil, así como el ingreso y rápida proliferación de nuevos proveedores, tales como tiendas al detalle o compañías emisoras de tarjetas de crédito que apuntan por primera vez a los consumidores de la base de la pirámide. La naturaleza del canal elegido y, quizás, el tipo de proveedor podrían influir en los sesgos de comportamiento habituales relacionados con la tentación y la inmediatez descritos anteriormente. Es posible que la naturaleza del proceso para obtener préstamos también influiría en la “relevancia” de la oferta al cliente y en la probabilidad de tomar un crédito, por ejemplo, cuando la solicitud es aprobada relativamente “en forma instantánea” como resultado de modelos de crédito rápido combinados con notificaciones y desembolsos a través un servicio de mensajes de texto (SMS). Las innovaciones tecnológicas en el ámbito de los créditos también ofrecen oportunidades para mejorar los resultados para los consumidores en los mercados

¹⁴ Se obtuvieron los mismos resultados en una medición similar de la aversión al riesgo, en que las personas con mayor aversión al riesgo eran las que tenían menos probabilidades de tener deudas pendientes.

de créditos minoristas, por ejemplo, al permitir que un SMS ayude fácil y rápidamente a los consumidores a buscar múltiples ofertas de crédito (teniendo en cuenta las precauciones conductuales relativas al exceso de información).

2. Consejos a los responsables de las políticas en los mercados de créditos de consumo para abordar las dificultades ocasionadas por las deudas

Los nuevos métodos para determinar y comprender los factores contextuales del comportamiento de los consumidores frente al endeudamiento pueden, al menos, ayudar a los responsables de las políticas a entender mejor qué segmentos de la población corren más riesgo de experimentar dificultades a causa de las deudas. Esto puede llevar a la adopción de medidas de política dirigidas específicamente a los principales productos y proveedores que atienden a los segmentos de la base de la pirámide del mercado, incluida la adecuación de las disposiciones, mayores exigencias en el suministro de información, como advertencias en el caso de productos de crédito de consumo de mayor costo, o incluso medidas prudenciales, como exigencias adicionales de reservas para pérdidas en concepto de préstamos en las carteras de crédito de consumo.

Cabe preguntarse, sin embargo, si un análisis más adecuado de las tendencias de la deuda de consumo puede ser suficiente para abordar de mejor manera los riesgos relacionados con las dificultades ocasionadas por las deudas a nivel de los hogares y del mercado. En consecuencia, los responsables de las políticas tal vez deberían considerar preguntas más amplias y complejas que van más allá de las mediciones: ¿cuál es el significado de esta información sobre la vida de los consumidores de la base de la pirámide y de los factores que determinan su comportamiento con respecto al crédito para la formulación de medidas que fomenten una adecuada gestión de la deuda a nivel individual o de la comunidad? Concretamente, si el contexto de privación tiene tal impacto en las decisiones de los consumidores y la forma en que administran sus deudas, ¿es razonable esperar que las intervenciones a nivel de las políticas, independientemente de sus fundamentos y focalización, puedan pasar por alto estos comportamientos en ausencia de cambios más fundamentales en el bienestar de los consumidores?

Se puede sostener que más que asesoría sobre cómo administrar las deudas, muchos prestatarios de la base de la pirámide pueden requerir mejores redes de protección social para enfrentar crisis de ingresos o gastos inesperados, ayuda que reduciría las sanciones exacerbadas por la escasez, al satisfacer

un conjunto básico de necesidades humanas mínimas. De hecho, la experiencia del CGAP en una serie de actividades piloto —en el marco del modelo de avance gradual hacia medios de subsistencia sostenibles— dirigidas a personas que son demasiado pobres como para poder acceder de inmediato a préstamos para crear empresas reveló que, en una etapa inicial, la atención de necesidades básicas, como el suministro de alimentos y activos duraderos, puede ser más importante que el microcrédito¹⁵. Tal vez sea demasiado simplista esperar que una serie de “advertencias” pueda resolver la tendencia de las sociedades modernas a endeudarse más allá de sus medios. Sin embargo, puede ser beneficioso integrar los patrones de conducta de los consumidores de la base de la pirámide frente a la deuda en las medidas de políticas dirigidas a vigilar la saturación del mercado y administrar el riesgo crediticio sistémico. Los datos disponibles sobre este tema siguen siendo limitados en los MEED, pero los nuevos conocimientos sobre la aplicación eficaz de programas de capacidad financiera que se analizan más abajo apuntan a algunas formas posibles en que las campañas comunitarias y el suministro de información simple en lugares apropiados pueden modificar el comportamiento de los consumidores de servicios financieros.

IV. Más allá del suministro de información y de los sistemas de recurso: La importancia del principio de “trato justo” y las reglas de “adecuación” de los productos

Los regímenes de suministro de información basados en el comportamiento —particularmente los que procuran contrarrestar los problemas inherentes de sesgos e incentivos que afectan la transparencia de los productos y una elección eficaz por parte de los consumidores— pueden sentar las bases para mejorar la protección de los consumidores de servicios financieros en los MEED. De igual manera, los mecanismos de recurso y resolución de diferencias bien diseñados pueden ayudar a los consumidores a resolver problemas y responder preguntas rápida y eficazmente a medida que van surgiendo. Sin embargo, ambos métodos de protección de los consumidores tienen una limitación fundamental: es responsabilidad del consumidor obtener y revisar la información pertinente sobre los productos que podrían satisfacer sus necesidades, determinar la objetividad de los consejos que recibe (puesto que los proveedores y el personal de ventas tienen intereses que pueden entrar en conflicto con sus propios intereses), elegir bien para satisfacer sus necesidades, y ejercer exitosamente

¹⁵ <http://www.cgap.org/blog/how-can-poor-embark-pathway-sustainable-livelihoods>

sus derechos como consumidor para exigir medidas de recurso cuando surgen problemas.

Investigaciones conductuales recientes han contribuido a entender mejor las principales limitaciones de estos enfoques en la práctica. En particular, las investigaciones han arrojado luces sobre dos conductas habituales en el suministro de servicios financieros que demuestran que medidas como el suministro de información y los sistemas de recurso, si bien revisten importancia, no siempre son suficientes para proteger a los consumidores:

- Los proveedores y el personal de ventas pueden tener incentivos que no los lleven a recomendar el producto más adecuado o apropiado para un consumidor¹⁶. Muchas veces los consumidores suponen que los asesores financieros o el personal de ventas hacen un esfuerzo razonable por recomendarles el producto más apropiado. Sin embargo, los datos disponibles, incluidos los obtenidos a través de clientes incógnitos que hacían averiguaciones sobre cuentas de ahorro básicas en la India y México, indican que esto no siempre es así¹⁷. Las razones de esta discordancia entre los incentivos del proveedor y del consumidor pueden ser variadas: motivaciones para obtener utilidades en el corto plazo que no se corresponden con el bienestar a largo plazo del consumidor, estructuras de comisiones que incentivan al personal de ventas a tratar de colocar un determinado producto antes de otros, e incluso sesgos subconscientes fundados en las percepciones acerca de los conocimientos, los ingresos o la condición social del consumidor.
- Aun cuando los consumidores quieran optimizar sus beneficios al elegir un producto o servicio financiero, puede haber factores personales que les impidan hacerlo. En este número de *Enfoques* se han descrito numerosos impedimentos conductuales—como la existencia de sesgos, conflictos de elección, dilación, molestias y sesgos relacionados con la disponibilidad— que interfieren con este modelo de elección racional o *caveat emptor*, fundado en el suministro de información y los sistemas de recurso. Por ejemplo, los consumidores puede apoyarse excesivamente en los consejos de personas que no son expertos, como familiares y amigos, o no actuar oportunamente para resolver un problema con un proveedor financiero

incluso si lo que más le conviene es tomar medidas para resolverlo.

Desde el punto de vista conductual, estas limitaciones de los proveedores y los consumidores plantean la siguiente pregunta: “¿Qué puede ser más eficaz: intentar que los consumidores cambien (habida cuenta de sus sesgos conductuales a menudo muy arraigados, deficiencias cognitivas y otros puntos débiles) para que puedan autoprotgerse mejor, o entregar la responsabilidad a los proveedores para que diseñen sus productos y sistemas teniendo en cuenta estas realidades conductuales?” Para los responsables de las políticas de protección de los consumidores, este conocimiento del comportamiento real de los consumidores y el personal de ventas está motivando a las jurisdicciones de los países desarrollados y los MEED a asignar a los proveedores la obligación afirmativa de vender a los consumidores productos financieros adecuados que satisfagan sus necesidades y sean acordes a sus circunstancias y preferencias, y de hacerlo con responsabilidad.

El sello distintivo de este planteamiento es el traspaso de la responsabilidad a los proveedores, para asegurar que los productos que venden sean apropiados, se ajusten bien a las necesidades y circunstancias de los consumidores, y se entreguen en forma responsable. Un aspecto importante es que a veces estas medidas de política definen segmentos de consumidores que son más vulnerables y están más expuestos a un trato injusto, o respecto de los cuales se espera que los proveedores asuman un mayor nivel de responsabilidad. Los proveedores que no se adhieren a estas expectativas pueden sufrir sanciones y multas, que pueden incluir el retiro obligatorio del mercado de un producto, la revocación de un convenio de préstamo por los tribunales y hasta la anulación del derecho a ofrecer servicios financieros.

En algunos sistemas legales, el principio del trato justo es de larga data en el derecho civil y el *common law* (por ejemplo, el concepto de disposiciones o reglas contractuales “abusivas u opresivas” relativas a prácticas aceptables para la cobranza de deudas) o ha sido definido en la reglamentación sobre algunos productos (con mayor frecuencia, ciertos productos de inversión y seguro). Sin embargo, en un número cada vez mayor de jurisdicciones se observan tres tendencias más recientes.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Mullainathan, Nöth y Schoar (2012).

¹⁷ Por ley, en México todos los bancos deben ofrecer una cuenta de ahorro básica para ayudar a los consumidores de bajos ingresos que no tienen servicios bancarios a acceder al sistema de ahorros formal. Sin embargo, si bien el perfil y las preferencias presentados por la mitad de los clientes incógnitos indicaban que estos eran adecuados para la apertura de una cuenta de ahorros básica, el personal de ventas les había ofrecido dicha cuenta en solamente dos de un total de 54 visitas. La información sobre el producto suministrada por las instituciones financieras demuestra por qué: las cuentas de ahorro básicas (sin actividad) tienen un rendimiento anual del 0,15 % para el consumidor, mientras que otras cuentas corrientes tienen un rendimiento medio anual del -7,51 %. El interés del consumidor en obtener productos de ahorro de bajo costo no se corresponde con los incentivos del proveedor para obtener utilidades (Gine, Martínez y Mazer 2014). De igual manera, en la India, un estudio reciente con clientes incógnitos reveló una gran resistencia de algunos miembros del personal de ventas a otorgar cuentas de ahorro básicas a los clientes interesados en ese producto exigido por ley en ese país. “La cuarta parte de los clientes que reunían los requisitos fueron rechazados cuando los bancos se negaron a ofrecer un producto de bajo costo alternativo [a la cuenta de ahorro básica], o a aceptar la documentación legalmente aceptable presentada por los clientes [para abrir la cuenta]” (Mowl y Boudot, de próxima publicación).

La primera tendencia es el reflejo del principio jurídico general de equidad o justicia en reglas más específicas. Esto puede incluir la exigencia de que los proveedores no vendan productos “inadecuados” a los consumidores¹⁸ o, de manera más ambiciosa, se aseguren de que los productos vendidos sean afirmativamente “adecuados”¹⁹. También puede incluir la supervisión de la gestión de los productos, es decir, el proceso que siguen los proveedores para diseñar, probar y vender nuevos productos y servicios financieros. Algunas entidades fiscalizadoras aprueban nuevos productos o bien se reservan el derecho de intervenir proveedores individuales o el sector cuando observan productos que plantean un riesgo excesivo de perjuicio al consumidor. Además, se pueden poner en práctica nuevas reglas para abordar los problemas descritos anteriormente relativos a los incentivos y reducir la incidencia de ventas engañosas o asesoría financiera que no sea en el mejor interés del consumidor.

Una segunda tendencia es la extensión de las obligaciones afirmativas de los proveedores de velar por el bienestar de los consumidores (o evitar perjuicios a estos) a otros tipos de productos: por ejemplo, la exigencia de otorgar créditos de consumo en forma responsable (o la prohibición de otorgar créditos de consumo en forma irresponsable). Una tercera tendencia es la aplicación del principio de trato justo de los consumidores, según el cual se espera que cada proveedor de servicios financieros formule su propio conjunto de políticas y procedimientos internos para asegurar el logro de este objetivo, cuya adecuación es evaluada posteriormente por la entidad fiscalizadora. Malasia, Sudáfrica y el Reino Unido, entre otros países, han adoptado o planean adoptar sistemas de trato justo de los consumidores.

La experiencia de reflejar el principio de trato justo en la reglamentación es reciente en muchos MEED, especialmente en la gama de servicios financieros considerados prioritarios para la inclusión financiera. También es muy posible que la capacidad necesaria para supervisor eficazmente la aplicación, por el proveedor, de esas reglas sea aún más exigente que la que se requiere para el suministro de información y para las medidas de recurso analizadas hasta ahora. Por estas razones, es prematuro dar orientaciones específicas sobre esta materia a los responsables de las políticas de los MEED.

No obstante, la investigación conductual puede contribuir a que esas autoridades entiendan mejor

las prácticas de venta y el comportamiento de los consumidores, para así reunir pruebas que permitan identificar casos graves en que los incentivos de los proveedores estén por encima de los intereses del consumidor y que ameritarían medidas más estrictas, como la regulación de los productos (véase el recuadro 2). Sin embargo, no hay mucha claridad sobre la eficacia de las medidas más prescriptivas—como la regulación de las características de los productos o la estandarización de las prácticas de venta— para contrarrestar los sesgos conductuales, y las investigaciones indican que su impacto depende de diversos factores contextuales, como las relaciones sociales, la formalidad en el vestir y el entorno en que se realizan las ventas, que deben tenerse en cuenta en las nuevas medidas de política²⁰.

Uno de los aspectos clave de todo método de diagnóstico conductual es una definición clara de los problemas, que se pueda explorar mediante observación y medición directas, y pueda servir de base para probar nuevas políticas o intervenciones.

Recuadro 2. Aplicación de métodos conductuales para la formulación de la política de protección del consumidor: Venta de seguros en Malasia

La elaboración de mapas de conducta puede ser una herramienta particularmente eficaz para explorar las experiencias de los clientes durante el proceso de venta; los incentivos que tiene el personal de ventas, y la forma en que las políticas—como el suministro de información, las evaluaciones de la adecuación de los productos, y la regulación de los productos— pueden aprovecharse para mejorar la experiencia de ventas y los resultados para los consumidores. Por ejemplo, el Banco Central de Malasia se ha asociado con el CGAP para introducir experimentalmente un método de mapeo conductual como parte de su examen de las prácticas de suministro de información y ventas en el sector de seguros. En el diagnóstico conductual, el primero de su tipo en los mercados emergentes, se utilizaron diversos métodos, como la revisión de los datos sobre reclamos, el recurso a clientes incógnitos de la base de la pirámide, y entrevistas a clientes y vendedores de seguros para identificar posibles problemas de comportamiento pertinentes a las prácticas de suministro de información y venta. El Banco Central utilizará este diagnóstico inicial para facilitar investigaciones ulteriores sobre los consumidores con el fin de probar posibles mejoras del suministro de información, la educación de los consumidores y otras medidas de política conexas.

Nota: Los resultados finales de este proceso de diagnóstico y las conclusiones conexas sobre protección de los consumidores se darán a conocer próximamente.

18 Véase, por ejemplo, el planteamiento de la Comisión de Valores e Inversiones de Australia para garantizar el otorgamiento de créditos de consumo en forma responsable.

19 En su concepto de financiamiento responsable, el Banco Central de Irlanda exige que los prestamistas ofrezcan préstamos que sean adecuados específicamente a cada prestatario, teniendo en cuenta diversos factores que no se limitan a la capacidad de reembolso.

20 En efecto, algunas jurisdicciones han instituido períodos de “reflexión” u otras medidas para que los consumidores reconsideren su decisión sin las presiones del proceso de venta. Otros enfoques, como la obligación de contar con una línea telefónica directa posventa para la activación de los productos, podrían permitir que cada consumidor considerara su compra desde cierta distancia del entorno de venta, lo que tal vez le permitiría pensar más profunda y objetivamente en los costos y beneficios.

No obstante, el concepto de un resultado “justo” puede ser muy específico según el contexto de cada consumidor en particular, para un determinado producto financiero, y en un momento en el tiempo. En consecuencia, y en lo posible, los responsables de las políticas deberían esmerarse en definir lo más claramente posible las prácticas o resultados “injustos” que observan en el mercado antes de aplicar métodos diagnóstico conductual. A tales efectos, pueden ser necesarios nuevos tipos de herramientas de diagnóstico para determinar si en un mercado se están logrando resultados, como un trato justo y la adecuación de los productos, antes de tratar de determinar los comportamientos que están produciendo esos resultados.

También se necesita mucha más experimentación sobre cómo implementar eficazmente estos enfoques de política en los MEED, sobre todo ante la reducida capacidad de supervisión y los escasos conocimientos de los consumidores acerca de sus derechos, y su limitada capacidad para ejercerlos a través de los tribunales,

si fuera necesario. Por lo tanto, en este trabajo se alienta a los responsables de las políticas e investigadores a propugnar un mayor uso de métodos conductuales en sus intentos por fomentar o extender el trato justo en el ámbito de la protección del consumidor de servicios financieros, a fin de generar un mejor entendimiento de su utilidad y limitaciones para resolver problemas relativos al trato justo y a la adecuación de los productos.

Por último, en muchas jurisdicciones se considera que las intervenciones para mejorar la capacidad financiera de los consumidores son un complemento importante de los métodos de regulación y supervisión de la protección del consumidor descritos hasta este momento. Si bien este tema escapa al alcance de este número de *Enfoques*, sin duda es pertinente considerar el papel que podrían cumplir tales intervenciones para abordar los sesgos conductuales observados y reorientarlos de manera que pudieran producir resultados más deseables para la protección

Recuadro 3. El papel de la capacidad financiera en la protección de los consumidores, y lecciones recogidas de la investigación conductual

Tradicionalmente, los métodos empleados por los Gobiernos para acrecentar la capacidad financiera de los consumidores adultos se han centrado en aumentar los conocimientos. En las iniciativas típicas, que se suelen realizar en una sala de clases u otros entornos formales, se enseñan conceptos financieros, como el interés compuesto, y se proporcionan datos, como las características de los productos financieros. Sin embargo, hay evidencias recientes que señalan que el retorno de la inversión en iniciativas generales de educación de los consumidores tal vez no sea alto en relación con sus resultados en cuanto a mejorar la capacidad financiera e influir en las conductas (Fernandes, Lynch y Netemeyer 2013)^a. Estas conclusiones han generado nuevos planteamientos que no se centran tanto en aumentar los conocimientos y la comprensión de contenidos financieros específicos, sino más bien en desarrollar la capacidad financiera de los consumidores en un sentido más amplio, e influir en su comportamiento.

Es particularmente importante que las entidades reguladoras de los MEED —que suelen tener agendas ambiciosas y recursos limitados para descubrir y probar nuevos programas o modelos de servicio—dispongan de las pruebas más recientes sobre lo que da resultado, y en qué segmentos. A continuación se sugieren formas en que los órganos responsables de las políticas que respaldan las intervenciones de educación y capacidades financieras podrían aprovechar los conocimientos derivados de la investigación conductual para obtener una mejor rentabilidad de sus inversiones en comparación con los métodos más tradicionales.

Asegurar que el contenido sea pertinente al ciclo de vida financiero de los consumidores. Para que logre mejorar la retención e incitar comportamientos, la educación financiera puede impartirse mejor en situaciones de la vida real y programarse lo más cerca posible de una decisión o compra efectiva. Por ejemplo, cuando el ejército de los Estados Unidos diseñó un programa de educación financiera dirigido a soldados jóvenes, el único tema del programa

de estudio multidimensional que verdaderamente mejoró la toma de decisiones de los participantes fue el módulo sobre cómo comprar un automóvil, cuyo resultado fue que los miembros del grupo de tratamiento tomaron préstamos de menor cuantía e hicieron un pago inicial más alto con dinero de sus ahorros. En la evaluación se concluyó que muchos de los soldados se encontraban en una etapa de su vida en la cual comprar un automóvil tenía alta prioridad, y que la lección al respecto les había enseñado mucho porque la consideraban relevante, a diferencia de los demás módulos (Bell y Hogarth 2010).

El contexto en el que se transmite el mensaje puede ser tan importante como el mensaje mismo. Nuevas investigaciones subrayan el grado en que el modo de entrega puede mejorar la eficacia de la educación financiera. Por ejemplo, la educación unida a la diversión es una modalidad que capta la atención de los participantes y muestra cierta promesa. En un estudio reciente se analizó el impacto de los mensajes didácticos sobre gestión de la deuda que se incorporaron en el libreto de la telenovela *Scandal!* en Sudáfrica. En la trama se presentaban gráficamente los problemas financieros que ocasionan los comportamientos irresponsables, como el endeudamiento excesivo por las compras a plazos y los juegos de azar. En la evaluación se concluyó que los televidentes tenían casi dos veces más probabilidades de tomar préstamos formales (en lugar de comprar a plazos) y de disminuir los juegos de azar. Además, las investigaciones cualitativas con grupos de discusión resaltaron la importancia de la conexión emocional de los telespectadores con el personaje principal como el factor de motivación que explicaba sus cambios de comportamiento (Berg y Zia 2013)^b. En los MEED, los recientes avances en el suministro de información a individuos de bajos ingresos a través de mensajes de texto y voz por Internet también pueden resultar útiles en el sentido de reducir la carga cognitiva que necesitan las personas para recibir y procesar información, y ayudar también a incitar nuevos comportamientos.

Recuadro 3. El papel de la capacidad financiera en la protección de los consumidores, y lecciones recogidas de la investigación conductual (continuación)

Centrar la atención en ayudar a las personas a actuar, en lugar de suministrarles más información. La educación financiera centrada en programas tradicionales de aritmética y contabilidad puede resultar menos eficaz que las lecciones sobre cambios sencillos pero significativos en los hábitos y comportamientos de los participantes. En un experimento reciente sobre el terreno, un importante banco de microcréditos de la República Dominicana probó dos tipos de educación financiera: instrucción contable tradicional centrada en cómo administrar un balance general, e instrucción simplificada sobre “reglas básicas” centrada en buenas prácticas, como mantener separadas las cuentas personales de las cuentas de negocios. El desempeño de las personas que recibieron instrucción sobre reglas básicas fue muy superior al de las que recibieron instrucción contable tradicional en lo que respecta a comportamientos clave, como mantener separado el dinero efectivo de un negocio del dinero personal, llevar registros y calcular las entradas mensuales. También demostraron recibir entradas semanales más altas en sus negocios que el grupo de control.

Vincular la capacidad financiera con funciones básicas de protección del consumidor. En el caso del suministro de información en los MEED, se podría exigir que los proveedores entregaran información clara y concisa antes de la compra de un producto, cuando esta resulta más útil y relevante para los consumidores (por ejemplo, herramientas interactivas para comparar productos en las áreas de espera). En los casos de recurso, en que muchas veces los consumidores en realidad quieren obtener información (no presentar reclamos), los proveedores podrían instruir al personal a cargo de la tramitación de reclamos sobre métodos eficaces para proporcionar la información

correcta y repasar brevemente la educación financiera de los consumidores en forma personal, a través del teléfono o de una interacción en línea.

Algunos sesgos conductuales pueden ser demasiado intensos y no podrán superarse a través de la educación solamente. Ciertas tendencias conductuales —como el descuento temporal, la dilación y el exceso de información— pueden ser tan intensas que las intervenciones en materia de capacidad financiera producen cambios muy limitados en el comportamiento de los consumidores. Esto tiene importantes repercusiones en los esfuerzos a nivel de las políticas para mejorar la protección de los consumidores. Por ejemplo, un área en la que esto ha cambiado radicalmente la forma de pensar de los responsables de las políticas es la promoción del ahorro y la planificación para la jubilación. Una serie de experimentos sobre ahorros para la jubilación en los Estados Unidos generó una aceptación considerablemente mayor de los planes de ahorro voluntario y de jubilación existentes por parte de los empleados. El único cambio que se hizo fue simplificar el proceso de inscripción: en lugar de que los participantes tuvieran que decidir cuánto iban a ahorrar, se les presentaba una sola opción, que ellos podían aceptar o rechazar (Beshears, Choi, Laibson y Madrian 2013). Esto es similar a las enseñanzas recogidas del diseño de cuentas de ahorro programado, que son importantes en muchos MEED. Algunos experimentos han mostrado que cuando los participantes pueden abrir cuentas en las que sus ahorros quedan retenidos durante un tiempo determinado se obtienen mejores resultados, ya que disminuye la tentación de utilizar esos fondos para costear gastos inmediatos (Brune, Gine, Goldberg y Yang 2013).

- a. Fernandes, Lynch y Netemeyer (2013) realizaron el primer análisis sistemático de metadatos sobre la eficacia de la educación financiera. Sobre la base de 168 trabajos que abarcaban 201 estudios anteriores, los investigadores concluyeron que “las intervenciones para mejorar los conocimientos financieros dan cuenta solamente del 0,1 % de la varianza en los comportamientos financieros estudiados; los efectos más débiles se observan en las muestras de consumidores de bajos ingresos”. Los investigadores hicieron un análisis empírico de los datos de estudios anteriores, pero esta vez tomaron en cuenta los rasgos psicológicos que se habían omitido en la investigación previa o las variables omitidas, y concluyeron que las escasas ventajas que se habían atribuido a las intervenciones de educación financiera desaparecían rápidamente. Los investigadores sostienen que “incluso en intervenciones muy extensas, con muchas horas de instrucción, los efectos en el comportamiento al cabo de 20 meses o más a partir del momento de la intervención son insignificantes”.
- b. Este estudio no se incluyó en el análisis de metadatos realizado por Fernandes, Lynch y Netemeyer (2013).

de los consumidores. En el recuadro 3 se presenta el incipiente estado actual de las prácticas y conocimientos sobre capacidad financiera en los MEED, pruebas sobre los cambios de comportamiento financiero y lecciones muy preliminares derivadas de la aplicación de los conocimientos conductuales al diseño y entrega de programas sobre capacidad financiera.

V. Conclusión

La investigación conductual se está empleando cada vez más para mejorar la formulación de políticas de protección del consumidor. Esta tendencia es muy relevante para los responsables de las políticas en los MEED, sobre todo en situaciones en que los sistemas financieros evolucionan rápidamente e integran a grandes cantidades de consumidores de la base de la pirámide que no poseen mucha

experiencia financiera formal. Al comenzar a aplicar herramientas de investigación conductual y a utilizar los conocimientos derivados de esas investigaciones, las autoridades responsables pueden reunir información para fundamentar sus políticas y mejorar los resultados en el mercado incluso cuando, inicialmente, el tiempo y los recursos son limitados. Esto puede contribuir al diseño y aplicación de intervenciones de alto impacto y bajo costo, utilizando las pruebas directas del mercado para centrarse en las prioridades correctas y encauzar los limitados recursos hacia las soluciones más prometedoras.

Actualmente, los conocimientos y la experiencia sobre qué métodos funcionan mejor para proteger a los consumidores de servicios financieros son muy limitados. Sin embargo, las pruebas disponibles revelan la importancia de varios conceptos conductuales clave para mejorar los resultados:

- **Escasez.** Generar y aplicar conocimientos a la función que cumple la escasez en las decisiones financieras y de otra índole que adoptan muchos consumidores de la base de la pirámide, y diseñar políticas que tengan en cuenta los efectos de esa privación.
- **Información más adecuada que los consumidores puedan utilizar para elegir mejor.** Simplificar la información y/o las opciones para mejorar la eficacia de las comparaciones, selección y utilización de productos financieros por parte de los consumidores.
- **Relevancia.** Aumentar la relevancia de la información financiera para el contexto personal de los consumidores, a fin de que estos puedan entender mejor la información y los productos, y tomar decisiones más acertadas. La conexión con diferentes aspectos de las actividades diarias de los consumidores o con los acontecimientos en su ciclo de vida puede dar mayor significación a la información, aumentar la receptividad del consumidor a los mensajes transmitidos y motivar mayores cambios en su comportamiento.
- **Más allá de la información.** Reconocer que el suministro de más información no siempre es la mejor manera de facilitar la comprensión y las decisiones de los consumidores; adoptar medidas adicionales, como opciones preestablecidas que inciten el comportamiento de los consumidores y mejoren los resultados.
- **La brecha entre la intención y la acción.** Hacer sondeos para comprender la manera en que las cuestiones contextuales —tanto percibidas como subconscientes— contribuyen a generar discrepancias entre las preferencias y decisiones de los individuos y los comportamientos que exhiben, y utilizar ese análisis para diseñar medidas de política a fin de abordar las cuestiones subyacentes.
- **Factores que inciden en el comportamiento de los proveedores.** Explorar los factores que afectan el comportamiento de los proveedores de servicios financieros y de su personal, que pueden ser reflejo de una combinación complicada de incentivos inmediatos y de las percepciones acerca de los consumidores, para diseñar medidas de política que transformen el comportamiento y los incentivos de los proveedores y produzcan mejores resultados a largo plazo para los consumidores (y a menudo también para los proveedores).

En vista de la promesa que encierran estos enfoques, es fundamental llevar a cabo más experimentos sobre formulación de políticas de protección del consumidor basadas en el comportamiento en los MEED, y crear herramientas más adecuadas y una base de pruebas más sólida.

A nivel mundial, se destacan dos prioridades para los Gobiernos, los financiadores y los investigadores. La primera es brindar respaldo y fortalecer la capacidad de los responsables de las políticas que estén interesados para utilizar las técnicas existentes (por ejemplo, la utilización de clientes incógnitos) y la próxima generación de herramientas de investigación (por ejemplo, elaboración de mapas de conducta y métodos rápidos para crear prototipos, que actualmente el CGAP está probando en el terreno en algunos mercados) para identificar y comprender los factores conductuales que influyen en los resultados obtenidos en el mercado.

La segunda prioridad es aplicar los conocimientos conductuales para mejorar la aplicación de las medidas de protección de los consumidores fundadas en los hallazgos de las investigaciones conductuales iniciales. La aplicación a título experimental de medidas como las identificadas en este número de *Enfoques* y la realización de pruebas sobre el terreno serían particularmente útiles. Este tipo de trabajo basado en pruebas para implementar sistemas de suministro de información y de recurso más adecuados, por ejemplo, aceleraría los esfuerzos para determinar qué da buenos resultados, y motivar a los responsables de las políticas de otras jurisdicciones a ensayar este planteamiento.

Un mensaje primordial para los responsables de las políticas es que incluso cuando los recursos son limitados, hacer algo de investigación conductual puede ser mejor que no hacer investigación alguna, puesto que ello permite adquirir mayor confianza acerca de la eficacia y posibilidad de ampliar las medidas regulatorias y de supervisión que se adopten en definitiva. Más que proponer un planteamiento único para la formulación de políticas de protección del consumidor basadas en el comportamiento, en este número de *Enfoques* se han presentado algunas hipótesis iniciales sobre la forma en que los sesgos conductuales pueden configurar los problemas y posibles soluciones relativos a la protección de los consumidores, y al mismo tiempo, insistir en la importancia de procurar y aplicar conocimientos específicos a cada mercado y a cada segmento clave de consumidores dentro de esos mercados. El contexto es importante. En definitiva, en lugar de tratar de producir cambios generalizados en comportamientos humanos arraigados, este planteamiento procura, en primer lugar, entender mejor la forma en que ciertos contextos provocan estos comportamientos, y luego adaptar los contextos para ayudar a mejorar los resultados conductuales en gran escala.

Bibliografía

Adams, Paul y Stefan Hunt (2013), "Encouraging Consumers to Claim Redress: Evidence from a field trial". Occasional Paper n.º 2. Reino Unido: Financial Conduct Authority, abril.

Anagol, Santosh, Shawn Allen Cole y Shayak Sarkar (2012), "Understanding the Incentives of Commissions Motivated Agents: Theory and Evidence from the Indian Life Insurance Market". Harvard Business School Finance Working Paper n.º 12-055. Cambridge, Mass.: Universidad de Harvard.

Banco Mundial (2013), *Financial Capability Surveys around the World: Why Financial Capability Is Important and How Surveys Can Help*. Washington, DC: Banco Mundial, agosto.

Banco Mundial. Sitio web sobre formación financiera. www.finlitedu.org. Consultado el 6 de mayo de 2014.

Barr, Michael y Sendhil Mullainathan (2008), "Behaviourably Informed Financial Services Regulation". Washington, DC: New America Foundation, octubre.

Bell, Catherine y Jeanne M. Hogarth (2010), "Better Deals on Wheels: The Effects of Financial Education on Car Buying". *Community Dividend*. Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis, abril.

Bennhold, Katrin (2013), "The Ministry of Nudges". *The New York Times*. 8 de diciembre, pág. BU1.

Berg, Gunhild, y Bilal Zia (2013), "Harnessing Emotional Connections to Improve Financial Decisions: Evaluating the Impact of Financial Education in Mainstream Media". Policy Research Working Paper 6047. Washington, DC: Banco Mundial, abril.

Bertrand, Marianne, Sendhil Mullainathan y Eldar Shafir (2004), "A Behavioral-Economics View of Poverty". *American Economic Review*, 94(2): 419-23.

Bertrand, Marianne, Dean Karlan, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir y Jonathan Zinman (2010), "What's Advertising Content Worth? Evidence from a Consumer Credit Marketing Field Experiment". *The Quarterly Journal of Economics*, 125(1): 263-306.

Bertrand, Marianne, y Adair Morse (2010), "Information Disclosure, Cognitive Biases and Payday Borrowing". University of Chicago Booth School of Business Research Paper N.º: 10-01. Chicago: Universidad de Chicago, enero.

Beshears, John, James J. Choi, David Laibson y Brigitte C. Madrian (2013), "Financial Inertia among Low-Income Individuals—Plan Carefully When Setting 401(k) Defaults". Febrero. www.retirementmadesimpler.org.

Brune, Lasse, Xavier Gine, Jessica Goldberg y Dean Yang (2013), "Commitments to Save: A Field Experiment in Rural Malawi". Washington, DC: Banco Mundial, octubre.

Carter, Susan Payne, Paige Marta Skiba y Jeremy Tobacman (2010), "Pecuniary Mistakes? Payday Borrowing by Credit Union Members". Pension Research Council Working Paper 2010-32, noviembre. <http://ssrn.com/abstract=1707657>

Chapman, Megan y Rafe Mazer (2013), "Sistemas de recurso eficaces para los consumidores de servicios financieros de la base de la pirámide". *Enfoques* n.º 90. Washington, DC: CGAP, diciembre.

Choi, James J., John Beshears, David Laibson y Brigitte C. Madrian (2012), "Default Stickiness among Low-Income Individuals". Los Ángeles: RAND Corporation, octubre.

Cifuentes, Rodrigo (2013), Tasas de descuento, aversión al riesgo y decisiones financieras según la EFH. Ponencia en un seminario sobre créditos de consumo organizado por el CGAP, el BAsD y el BID. Washington, DC, 13 de marzo.

- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford y Orlanda Ruthven (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton: Princeton University Press.
- Collins, Daryl, Nicola Jentsch y Rafe Mazer (2011), "Incorporar la investigación del consumo en la formulación de políticas de protección al consumidor". *Enfoques* n.º 74. Washington, DC: CGAP, noviembre.
- Collins, Daryl y Julie Zollman (2011), "Financial Capability and the Poor: Are We Missing the Mark?" *FSD Insights*. Nairobi, Kenya: FSD Kenya.
- Datta, Saugato y Sendhil Mullainathan (2012), "Behavioral Design: A New Approach to Development Policy". CGD Policy Paper 016. Washington, DC: Center for Global Development, noviembre.
- Drexler, Alejandro, Greg Fischer y Antoinette Schoar (2014), "Keeping It Simple: Financial Literacy and Rules of Thumb". *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(2): 1-31.
- Erta, Kristine, Stefan Hunt, Zanna Iscenko y Will Brambley (2013), "Applying Behavioral Economics at the Financial Conduct Authority". Occasional Paper n.º 1. Reino Unido: Financial Conduct Authority, abril.
- Fernandes, Daniel, John G. Lynch, Jr. y Richard G. Netemeyer (2014), "Financial Literacy, Financial Education and Downstream Financial Behaviors". *Management Science*. <http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/mnsc.2013.1849?journalCode=mnsc>
- Gine, Xavier, Dean Karlan y Muthoni Ngatia (2013), "Social Networks, Financial Literacy and Index Insurance". Documento de trabajo. Washington, DC: Banco Mundial, enero.
- Gine, Xavier, Cristina Martínez y Rafe Mazer (2014), "Financial (dis)Information: Evidence from an Audit Study in Mexico". World Bank Group Policy Research Working Paper 6902. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, junio.
- Gine, Xavier, Cristina Martínez y Rafe Mazer (de próxima aparición), "Making Disclosure Work for Consumers: Evidence from a Shopping Experiment in Mexico". Washington, DC: Banco Mundial.
- Hastings, Justine y Lydia Tejeda-Ashton (2008), "Financial Literacy, Information, y Demand Elasticity". National Bureau of Economic Research Working Paper n.º 14538. Cambridge, Mass.: NBER, diciembre.
- Kempson, Elaine (2012), "Recourse and Dispute Resolution". Presentado en "Behavioral Economics and Financial Consumer Protection: From Research to Policymaking". Washington, DC, 13 de junio.
- Mazer, Rafe, Xavier Gine y Cristina Martínez (de próxima aparición), "Mystery Shopping for Financial Services". Guía técnica. Washington, DC: CGAP.
- Mullainathan, Sendhil, Markus Noth y Antoinette Schoar (2012), "The Market for Financial Advice: An Audit Study". National Bureau of Economic Research Working Paper n.º w17929. Cambridge, Mass.: NBER.
- Mullainathan, Sendhil y Eldar Shafir (2013), *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*. Nueva York: Times Books.
- McKay, Claudia y Yanina Seltzer (2013), "Designing Customer-Centric Branchless Banking Offerings". Reseña. Washington, DC: CGAP, diciembre.
- Mowl, Amy Jensen y Camille Boudot (de próxima aparición), "Barriers to Banking: Early Results from an Audit Study in India". Documento de trabajo.
- Reserve Bank of India (Banco de la Reserva de la India) (2014), "Report of the Committee on Comprehensive Financial Services for Small Business and Low Income Households". Banco de la Reserva de la India, enero.
- Watters, Ethan (2013), "We Aren't the World". *Pacific Standard Magazine*, 25 February. <http://www.psmag.com/magazines/magazine-feature-story-magazines/joe-henrich-weird-ultimatum-game-shaking-up-psychology-economics-53135/>

Anexo 1. Sesgos conductuales de particular relevancia para los productos financieros

Sesgos	Explicación	Ejemplo
Psicología de la escasez	Los problemas y tensiones cotidianos, sobre todo aquellos asociados a la pobreza, dejan escaso margen de error y pueden agotar los recursos mentales y dificultar realmente la toma de decisiones.	Los consumidores de diferentes niveles de ingreso se desempeñan igualmente bien cuando tienen que tomar decisiones financieras de bajo monto, pero el desempeño de los consumidores de ingresos más bajos se deteriora cuando aumenta el valor de las decisiones financieras que deben adoptar.
Disponibilidad	Los recuerdos que vienen a la memoria no siempre son los más útiles, o ni siquiera los que la persona desea recordar. En cambio, es más probable que vengan a la memoria ciertos recuerdos, sobre todo aquellos que están asociados a emociones fuertes.	Los consumidores tienen más recuerdo de experiencias negativas de personas como ellos que han presentado reclamos a instituciones financieras, y, en consecuencia, no están dispuestos a intentar que se busque una solución a sus propios reclamos.
Molestias	Pequeños obstáculos, como el tener que rellenar formularios o esperar en fila. Si bien estos costos pueden parecer triviales, el hecho de reducirlos o aliviarlos puede tener un impacto enorme.	Los consumidores pueden desistir de presentar un reclamo debido a la incomodidad que sienten de tener que hablar con alguien en una oficina de sucursal o rellenar formularios.
Descuento hiperbólico	Descontar considerablemente los costos o beneficios futuros en relación con los costos o beneficios inmediatos.	El crédito de consumo de alto costo parece una buena opción para cubrir necesidades inmediatas, incluso si los costos a largo plazo son considerables.
Conflicto ocasionado por la cantidad de información y de opciones	Los consumidores pueden tener dificultades para elegir si el número de opciones aumenta.	Los consumidores que desean comprar un seguro pueden acabar no comprando nada si se les ofrecen demasiados planes u opciones presentados en diversas formas, lo que dificulta la comparación de productos.
Encuadre positivo	Presentar la información o las opciones en una forma que acentúe los aspectos positivos de las consecuencias o resultados. El hecho de que una opción se encuadre en una forma positiva o negativa puede tener un gran impacto en la manera en que las personas la evalúen. El encuadre del futuro en forma positiva puede motivar a las personas a trabajar arduamente para lograr el resultado positivo que desean.	Los mensajes que vinculan el dinero con metas específicas resultan en mayores tasas de ahorro que si las intenciones de ahorrar son vagas o generales.
Sesgo actual	Atribuir más importancia a las preocupaciones actuales que a las futuras. Las personas planean hacer las tareas desagradables "mañana", y hacen lo mismo, es decir, las postergan, cuando "mañana" se convierte en "hoy".	Una consumidora abre una cuenta de ahorros con la intención de hacer depósitos periódicos, pero muy pronto el saldo queda en cero cuando deja de depositar diariamente y, en cambio, utiliza el dinero para pagar tentaciones y gastos diarios.
Normas sociales	Comportamientos y acciones motivados por el comportamiento afectivo o percibido de un grupo de pares.	Cuando se informa a los ciudadanos sobre cuántos de sus homólogos ya han pagado sus impuestos, aumenta la probabilidad de que ellos paguen los propios.

Nota: Esta es una lista indicativa, no exhaustiva. Además, hay ciertos sesgos que probablemente se manifiesten de diferentes maneras según el contexto, de modo que esta lista es representativa, no definitiva. Igualmente, es difícil relacionar una tendencia conductual observada con una sola explicación derivada de la investigación conductual; a menudo, varios sesgos psicológicos (no uno solo) pueden ayudar a explicar y comprender un determinado comportamiento humano.

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

CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

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

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

Tel.: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Correo electrónico: cgap@worldbank.org
© CGAP, 2014

Los autores de este número de *Enfoques* son Rafe Mazer y Katharine McKee, ambos del CGAP, y Alexandra Fiorillo, directora de GRID Impact y, anteriormente, de ideas42. Los autores agradecen los aportes y la experiencia de las autoridades reguladoras e investigadores que participaron en el taller sobre encuadre realizado en junio de 2012. En particular, desean agradecer la dedicación y la disposición de los equipos de protección de los consumidores del Banco Central de Malasia y del Banco de Ghana a considerar los aspectos conductuales para diagnosticar los problemas de los consumidores de servicios financieros en el mercado, y encontrar la mejor manera de abordarlos. El CGAP encomendó a ideas42 que aplicara experimentalmente su herramienta de mapeo conductual para apoyar los estudios de diagnóstico sobre protección del consumidor en esos dos países, y nuestras contrapartes demostraron un firme compromiso con la formulación de políticas basada en pruebas y con la promoción de una normativa propicia y protectora en favor de la inclusión financiera. El equipo de investigación en terreno estuvo integrado por Rafe Mazer y Alexandra Fiorillo, y por Renee Ho y Louis Potok de ideas42. Los autores también desean agradecer a los revisores de este trabajo: Timothy Lyman, Olga Tomilova y Tilman Ehrbeck, del CGAP, y Nicola O'Reilly, de Consumers International.

Con fines bibliográficos, se sugiere citar esta nota como:

Mazer, Rafe, Katharine McKee, y Alexandra Fiorillo (2014), "Consideración de los aspectos conductuales en la formulación de políticas de protección del consumidor". *Enfoques* n.º 95. Washington, DC: CGAP, junio.

ISBN edición impresa: 978-1-62696-048-0
ISBN pdf: 978-1-62696-049-7

ISBN ePub: 978-1-62696-050-3
ISBN mobi: 978-1-62696-051-0

