

# Sistemas de recurso eficaces para los consumidores de servicios financieros de la base de la pirámide

Una clienta de una institución microfinanciera (IMF) vive a cientos de kilómetros de la capital, donde se encuentra la oficina central. En su pueblo nadie contaba con servicios bancarios hasta que, dos años antes, esa entidad financiera comenzó a ofrecer servicios por intermedio de un oficial de crédito. La clienta estuvo feliz con su primer préstamo, pero ahora tiene problemas para hacer los pagos quincenales de su segundo préstamo, y el oficial de crédito insiste en que ella no puede retirar dinero de sus ahorros para ayudar con los reembolsos, porque se supone que esos recursos constituyen la garantía del préstamo. Ella considera que esto es injusto porque tuvo que retirar a uno de sus hijos de la escuela para poder pagar el préstamo, pero no sabe qué más puede hacer.

Mientras tanto, la superintendencia financiera ha iniciado una serie de ferias mensuales en todo el país para educar al público sobre sus derechos como consumidores y sobre los mecanismos de recurso o los canales disponibles para presentar reclamos. La clienta asiste a una de esas ferias en la capital de la provincia y se acerca al representante para plantearle su caso. El representante le da información sobre los canales que tiene la IMF para la atención de reclamos y sobre la línea directa de la propia superintendencia para reclamos que no se han resuelto o consultas generales de los consumidores.

La clienta llama por teléfono al personal de la oficina de reclamos de la IMF para plantear su problema. Luego, uno de los gerentes trabaja con el oficial de crédito para reprogramar el calendario de reembolso del préstamo de la clienta a fin de evitarle dificultades injustificadas. Al observar un patrón de reclamos de la misma naturaleza, la IMF también emprende un examen de sus políticas sobre ahorro obligatorio.

Este caso demuestra algunos de los problemas que tienen los consumidores situados en la base de la pirámide con los productos y proveedores que utilizan, y cómo el acceso a opciones de recurso no judiciales eficaces puede ayudar a llenar los vacíos; esto es fundamental para fomentar una sólida inclusión financiera en los mercados emergentes y las economías en desarrollo. En este número de *Enfoques* se exploran formas

innovadoras en que las autoridades responsables de formular las políticas y los proveedores de servicios financieros pueden sensibilizar al público y mejorar la accesibilidad de los mecanismos de recurso, adaptarlos a nuevos productos y canales de distribución, y utilizar los datos recabados para tratar de resolver problemas sistemáticos en los mercados de la base de la pirámide.

## I. Ventajas de los sistemas de recurso eficaces para los mercados y los consumidores de la base de la pirámide

Los sistemas de recurso para los consumidores —es decir, la capacidad de presentar reclamos y lograr que los problemas planteados sean tomados en cuenta, resueltos o remediados— constituyen en muchos sentidos la base de la protección del consumidor. Los procesos de recurso oportunos y eficaces pueden tener un impacto positivo importante en el bienestar de los consumidores, la confianza entre los proveedores y sus clientes, la aceptación y lealtad con los productos financieros, y el desarrollo general de un sistema financiero más responsable. Esto es más válido aun para los mercados con una gran concentración de consumidores de servicios financieros en la base de la pirámide<sup>1</sup> y para los proveedores que les prestan esos servicios.

Invertir en sistemas de recurso que brindan servicios eficaces a los consumidores de la base de la pirámide puede reforzar y fomentar la inclusión financiera responsable, como lo demuestran los siguientes ejemplos:

- **Servicios y productos de mejor calidad para los consumidores situados en la base de la pirámide.** Los registros de reclamos brindan una gran cantidad de datos sobre la experiencia de los consumidores y el uso y preferencia de productos, información que las instituciones financieras pueden analizar y utilizar para mejorar sus operaciones y crear productos innovadores. Por ejemplo, en Pakistán, el Tameer Microfinance Bank utilizó su sistema interno de reclamos para identificar a los clientes con mayor riesgo de incumplimiento de pago. Gracias a la asistencia que se brindó

<sup>1</sup> 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.

a estos clientes, la tasa de morosidad disminuyó un 50% en toda la cartera del banco (Centro para la Inclusión Financiera, 2012).

- **Confianza en el sistema financiero formal.** Un sistema de recurso que funcione bien puede ayudar a lograr la meta más general de generar y mantener la confianza de los consumidores de la base de la pirámide en el sistema financiero formal, un aspecto esencial para la inclusión financiera. Esto reviste particular importancia para el sector financiero dada la menor confianza en las instituciones financieras expresada en encuestas internacionales realizadas en los años siguientes a la crisis financiera mundial<sup>2</sup>.
- **Seguimiento de los mercados por las entidades reguladoras y de supervisión.** La existencia de una gran cantidad de datos sobre consultas y reclamos es de gran valor para las autoridades responsables de las políticas, para hacer un seguimiento del mercado, mejorar las medidas de control y las técnicas de supervisión, e introducir cambios en las políticas o productos que podrían beneficiar a los consumidores financieros. Los problemas sistemáticos evidenciados por un gran volumen de reclamos pueden alertar a las entidades de supervisión sobre la existencia de problemas con un proveedor en particular o en una determinada área del mercado, lo que a su vez puede dar lugar a inspecciones en el terreno, a otras medidas complementarias, o a regulaciones apropiadas<sup>3</sup>.
- **Impactos positivos en la capacidad financiera y la utilización de los productos financieros.** Hay nueva evidencia de que los sistemas de recurso eficaces pueden ayudar a aclarar dudas sobre los productos, a explicar conceptos y a utilizar los productos de una manera más ventajosa. Sobre la base de los sistemas de recurso analizados para este número de *Enfoques*, en general se estima que entre el 60% y el 80% del total de reclamos de los consumidores en realidad corresponde a averiguaciones, o a confusiones o malentendidos<sup>4</sup>.

Para los responsables de las políticas y proveedores de servicios financieros interesados en desarrollar sistemas de recurso eficaces en mercados emergentes y economías en desarrollo, este número de *Enfoques* ofrece las siguientes orientaciones y recomendaciones extraídas de las pruebas y experiencias recogidas a nivel mundial:

- **Disposiciones institucionales para proporcionar opciones de recurso.** Las instituciones financieras deberían ser la primera línea de defensa para atender los reclamos de sus propios clientes, pero no deberían ser el único recurso para los consumidores. Las entidades supervisoras o reguladoras deberían cumplir un papel central en la fiscalización del sistema de recurso (interno y externo).
- **Implementación de sistemas de recurso para los mercados y los consumidores de la base de la pirámide.** Hay tres aspectos de la implementación de los sistemas de recurso que se ven afectados de manera particular por la naturaleza de los mercados y los consumidores de la base de la pirámide: i) sensibilización de los consumidores con respecto a los sistemas de recurso; ii) garantía de acceso para todos los consumidores, y iii) creación de métodos apropiados para la tramitación de reclamos de los consumidores de la base de la pirámide y sobre los productos.
- **Aspectos culturales y conductuales.** La comprensión de los aspectos culturales, sumado a los conocimientos de las ciencias del comportamiento, puede ayudar a maximizar el uso eficaz de los sistemas de recurso por parte de los consumidores de la base de la pirámide. Esto puede incluir el estudio de los factores que influyen en la propensión de los clientes a presentar reclamos, y el desarrollo de una "cultura de reclamo" saludable mediante el fomento de la confianza entre los consumidores, los proveedores y los canales de recurso del Estado.
- **Obstáculos para la implementación eficaz de los sistemas de recurso en los mercados de la base de la pirámide.** Hay dos características de estos mercados que constituyen impedimentos particulares para la implementación eficaz de los sistemas de recurso: i) cobertura parcial de los tipos de proveedores en la reglamentación, y ii) medios y capacidad limitados en todo el sistema.
- **Seguimiento del mercado.** Los datos sobre reclamos que recaban los proveedores y las entidades reguladoras pueden ser útiles para hacer un seguimiento de los problemas que surjan a nivel operacional y del mercado y buscarles solución. Generar eficiencias y vínculos en este ámbito puede contrarrestar y ayudar a superar las limitaciones de capacidad.

2 Véase, por ejemplo, la encuesta internacional Edelman Trustbarometer, en <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/trust-2013/trustacross-sectors/trust-in-financial-services/>, que se realiza anualmente.

3 En Dias (2013) se explica la importancia de la atención de reclamos para la supervisión de las instituciones financieras en lo que respecta a la protección del consumidor. En Davel (2013) se propugna el seguimiento activo del mercado, incluida la utilización de los datos sobre reclamos, para detectar tempranamente cualquier señal de problemas con las deudas.

4 Estos porcentajes se confirman en diversos mecanismos de reclamo de muchas partes del mundo. En Nicaragua, el jefe de la unidad que se ocupa de las disputas sobre tarjetas de crédito de la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras (SIBOIF) estima que el 80% de los reclamos recibidos en realidad correspondían a malentendidos o confusiones, o a falta de información; en Sudáfrica, el ex jefe del Consejo de Regulación Microfinanciera (MFRF, por su sigla en inglés) estimó que alrededor del 60% de los reclamos correspondía a consultas y averiguaciones, y no a quejas; en el Servicio del Defensor Financiero (FOS, por su sigla en inglés) del Reino Unido, esta proporción era de aproximadamente el 75%, y el defensor público en asuntos bancarios de Pakistán reportó una relación de aproximadamente 5000 averiguaciones contra 1500 reclamos informales y 1100 reclamos formales.

## Alcance y métodos de investigación

Este número de *Enfoques* está dedicado principalmente a las autoridades responsables de las políticas de los países de ingreso bajo que procuran fomentar la inclusión financiera e incrementar o mejorar los sistemas de recurso como un aspecto fundamental para la protección de los consumidores situados en la base de la pirámide. Se consideran diversos enfoques tanto estatales como del sector financiero para el diseño e implementación de sistemas de recurso no judiciales, y se extraen lecciones de los mecanismos de recurso de los proveedores y sobre su utilización general por los consumidores, lecciones que también son muy pertinentes para los proveedores.

La atención se centra exclusivamente en opciones de recurso no judiciales, ya que en general los consumidores financieros de la base de la pirámide no tienen acceso a mecanismos judiciales o estos son inadecuados para resolver los reclamos típicos contra los proveedores de servicios financieros (véase el recuadro 1). Tal como se utiliza en este artículo, el término “recurso” abarca desde un centro de llamadas o servicio de asistencia que recibe consultas y reclamos, hasta mecanismos más formales mediante defensores, y comprende otras expresiones conexas, como “tramitación de reclamos”, “resolución de diferencias”, y “reparación”<sup>5</sup>.

Las nuevas prácticas que se destacan en este artículo son el resultado de extensas investigaciones documen-

tales, entrevistas con informantes clave y varias actividades de investigación del Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) con asesores y consumidores de distintos países relacionadas con el tema de los sistemas de recurso en los tipos de mercados estudiados. Las investigaciones muestran la manera en que la regulación puede ayudar a los proveedores de servicios financieros a contar con sistemas internos, adecuados y congruentes para la tramitación de reclamos, un aspecto fundamental en todo sistema de recurso eficaz. También describen cómo, en la medida que lo permitan los medios disponibles, se puede justificar decididamente la creación y el fortalecimiento de mecanismos de recurso externos, puestos a disposición ya sea por la entidad supervisora, otros organismos públicos, u organizaciones tales como las asociaciones sectoriales. Las investigaciones subrayan igualmente la importancia de una fiscalización eficaz por parte de la entidad reguladora, cualesquiera sean los mecanismos institucionales utilizados para los sistemas de recurso externos.

## Sistemas de recurso: Problemas y oportunidades específicos en los mercados de la base de la pirámide

Se debe procurar que los mecanismos de recurso en los mercados emergentes y las economías en desarrollo sean accesibles, eficientes y fáciles de usar para los diversos consumidores situados en la base de la pirámide, que a menudo tienen escasa experiencia financiera, viven en lugares apartados o deben superar otros obstáculos para acceder a servicios financieros formales. Por eso, es necesario adoptar enfoques creativos para crear conciencia y garantizar el acceso a las opciones de recurso en estos segmentos del mercado. Por ejemplo, pueden ser necesarios procedimientos de tramitación de reclamos ágiles y menos complejos o menos formales, ya que los consumidores de la base de la pirámide suelen utilizar productos financieros más simples que los de otros segmentos del mercado, y el monto de sus operaciones suele ser relativamente pequeño.

La disponibilidad de procedimientos de recurso eficaces también puede variar en los distintos segmentos del mercado debido a la falta de uniformidad de la cobertura en materia regulatoria. Los responsables de las políticas de muchos mercados emergentes y economías en desarrollo enfrentan considerables obstáculos en términos de la cobertura del mercado, porque carecen de autoridad sobre una parte del amplio espectro de

### Recuadro 1. Atención centrada en los sistemas de recurso no judiciales

Este artículo se centra exclusivamente en los sistemas de recurso no judiciales por varias razones. En primer lugar, en muchos países con un bajo nivel de inclusión financiera formal, los tribunales pueden ser demasiado lentos, formales (es decir, pueden exigirlos servicios de abogados), onerosos y parciales, y carecer de experiencia especializada para resolver diferencias comunes que surgen entre las instituciones financieras y sus clientes, en particular con clientes de bajos ingresos y con menos experiencia. Por lo general, las sumas de dinero que suelen estar en juego, relativamente pequeñas aunque potencialmente devastadoras para el cliente y para su confianza en el sector financiero, no justifican los costos de recurrir a los tribunales. Por lo tanto, en ausencia de un mecanismo no judicial, muchos consumidores abandonan los esfuerzos por resolver sus reclamos en las etapas iniciales del proceso (Rutledge, 2010).

<sup>5</sup> Este artículo se limita a los mecanismos de recurso diseñados principalmente para resolver reclamos y problemas planteados por los consumidores y, en consecuencia, no se consideran los mecanismos alternativos de resolución de conflictos iniciados por los prestamistas. Tales mecanismos alternativos también pueden ayudar a los consumidores, por ejemplo, a renegociar la deuda en lugar de establecer su cobro automático, y pueden ser importantes para promover la inclusión financiera de consumidores que, de otro modo, representarían un riesgo de incumplimiento demasiado alto. Sin embargo, en el diseño de un sistema de recurso iniciado por el consumidor las consideraciones y metas son diferentes y, en consecuencia, en este artículo dicho sistema se distingue de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos iniciados por el prestamista.

proveedores que prestan servicios a consumidores de la base de la pirámide. Dichos proveedores pueden ser instituciones financieras, financistas de préstamos de consumo, proveedores informales, y nuevos canales y productos innovadores, como corresponsales bancarios, o pagos y transferencias. Estos problemas de cobertura pueden crear situaciones en las que los responsables de las políticas no tienen autoridad para establecer normas para los canales de recurso internos, imponer sanciones, o establecer reglas o emitir decisiones de cumplimiento obligatorio sobre los casos planteados por los consumidores. En tales circunstancias, los responsables de las políticas deberían tratar de llenar los vacíos de cobertura y coordinar distintas entidades para asegurar un trato uniforme a todos los consumidores financieros en la medida que ello sea posible (véase el anexo A).

Además, los mecanismos de recurso deben ser eficaces en función del costo para las instituciones financieras y los proveedores de sistemas de recurso externos que atienden estos segmentos de consumidores. Esto es necesario en vista de los escasos medios e infraestructura con que cuentan muchos de estos proveedores, y de la diversidad de productos y modelos de negocio orientados a consumidores de la base de la pirámide. Las instituciones que les brindan servicios suelen tener éxito en llegar a las poblaciones financieramente excluidas en otros aspectos, utilizando novedosos modelos operacionales o nuevos productos y servicios financieros. Los canales de recurso establecidos pueden tener dificultades para mantenerse al ritmo de los modelos de negocio descentralizados, como el sistema de bancos comunales, los corresponsales bancarios o el dinero móvil, que son esenciales para promover la inclusión financiera. Al mismo tiempo, como muestran los ejemplos que se indican a continuación tomados de la banca sin sucursales<sup>6</sup>, estos nuevos canales de distribución y productos innovadores también pueden abrir nuevas oportunidades para proporcionar sistemas de recurso oportunos y eficientes a los consumidores de la base de la pirámide.

## II. Disposiciones y responsabilidades institucionales en un sistema de recurso

En muchas economías donde existe un gran segmento de consumidores en la base de la pirámide y de proveedores que les prestan servicios, es posible que no existan mecanismos de recurso o que estos no estén plenamente desarrollados. Por lo tanto, los responsables

de las políticas deben, en primer lugar, ayudar a crear dicho sistema. Desde el punto de vista de las entidades reguladoras, los primeros pasos para crear un sistema de recurso integral y coordinado para los mercados emergentes y las economías en desarrollo son generalmente los siguientes: i) establecer las reglas del sector financiero para la tramitación de reclamos y la resolución de diferencias, y ii) determinar los roles apropiados de las instituciones financieras, autoridades gubernamentales, asociaciones sectoriales y otros canales de terceros, y las relaciones entre estos.

Si bien no existe un conjunto único de normas o de mejores prácticas para orientar a los rectores de las políticas en este ámbito, en la última década han aumentado las investigaciones y las normas sobre sistemas de recurso<sup>7</sup>. En estas investigaciones se han identificado ciertos principios clave, como *acceso*, *justicia*, *independencia* y *oportunidad*, y algunas orientaciones específicas sobre temas tales como capacitación y competencia del personal responsable de tramitar los reclamos de los consumidores. (Véase el recuadro 2).

### Recuadro 2. Normas y principios clave pertinentes a los sistemas de recurso internos y externos

Varios órganos y redes profesionales tanto nacionales como internacionales han establecido normas y principios para los sistemas de recurso internos y externos (no necesariamente específicos para el sector financiero) que han dado como resultado un consenso general sobre un conjunto básico de principios que, si bien no son específicos para los mercados de la base de la pirámide, deben tenerse en cuenta al diseñar sistemas de recurso en todos los mercados:

- *Independencia*
- *Justicia*
- *Neutralidad e imparcialidad*
- *Confidencialidad*
- *Eficacia*
- *Jurisdicción y legalidad*
- *Apertura y transparencia*
- *Responsabilidad*
- *Libertad del consumidor para participar o no en el proceso de recurso*
- *Proceso de examen creíble*

Fuentes: International Ombudsman Association (IOA), British and Irish Ombudsman Association (BIOA), Australia and New Zealand Ombudsman Association (ANZOA), Grupo de Trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Protección al Consumidor Financiero, Comisión Europea, y Programa Mundial sobre Protección del Consumidor y Alfabetización Financiera, del Banco Mundial.

6 La banca sin sucursales se refiere al uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y de establecimientos de comercio al detalle no bancarios para reducir los costos del suministro de servicios financieros a clientes que no tienen acceso a la banca tradicional.

7 Véase, por ejemplo, el principio sobre tramitación y resolución de reclamos en OCDE (2011); Thomas y Frinzon (2012a), y Banco Mundial (2012).

Los sistemas de recurso pueden iniciarse en distintos lugares, en distinto momento y en diferentes sectores, y evolucionar con el tiempo. Esto significa que no hay un conjunto de disposiciones que sea óptimo o perfecto. Sin embargo, las autoridades responsables de las políticas que procuran emprender la tarea o mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los sistemas de recurso del sector financiero que presta servicios a consumidores de la base de la pirámide deberían considerar tres principios generales<sup>8</sup>:

1. Las instituciones financieras deberían ser la primera línea de defensa para atender los reclamos de sus propios clientes.
2. Los proveedores de servicios financieros no deberían ser el único recurso para los consumidores y, en consecuencia, las autoridades responsables de las políticas y las asociaciones sectoriales deberían proceder lo más rápido posible para asegurar la disponibilidad de alguna modalidad de recurso externa.

### Recuadro 3. Elementos básicos de un sistema de recurso

**Recurso interno:** Recurso ofrecido por el proveedor de servicios financieros; puede comenzar con un mecanismo simple para la atención de consultas y reclamos, y luego seguir con procedimientos formales de resolución de diferencias.

**Recurso externo:** Recurso ofrecido por un tercero, que hace de intermediario entre el consumidor y el proveedor de servicios financieros; puede ser más o menos formal y estar respaldado por el sector, el Estado, o ambos.

**Defensor:** Un individuo o entidad independiente, nombrado oficialmente, que recibe, examina y adopta decisiones sobre disputas; existen defensores institucionales que ostentan el cargo dentro de una institución o empresa, y defensores que abarcan todo un sector o segmento del mercado.

**Mediador:** Un individuo u oficina que proporciona medios alternativos conciliatorios para la resolución de diferencias, tales como la mediación (a diferencia del pronunciamiento) entre dos o más partes; obsérvese, sin embargo, que el término en francés *mediateur* suele utilizarse para describir un oficio cuya traducción más adecuada es defensor.

**Métodos alternativos de resolución de diferencias:** Variedad de técnicas de resolución de diferencias que van desde la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje hasta el pronunciamiento no judicial, pero todas son una alternativa a los procedimientos judiciales o litigios; los métodos alternativos de resolución de diferencias varían considerablemente entre los mecanismos de recurso.

3. La entidad de regulación o supervisión financiera debe cumplir un papel central en la fiscalización del sistema de recurso.

### Las instituciones financieras como primera línea de defensa en la tramitación de reclamos presentados por sus clientes

Este principio generalmente aceptado reviste particular importancia para los mercados donde las entidades reguladoras tienen considerables limitaciones de capacidad y medios. Los proveedores de servicios financieros son los que mejor pueden comprender y resolver los reclamos relacionados con sus propios productos, e identificar y solucionar problemas más generales o variaciones de la calidad de los servicios prestados a todos los tipos de clientes y en todas las áreas operacionales. Además, los proveedores suelen ser el primer lugar que los consumidores eligen naturalmente para formular reclamos y solicitar asistencia, por lo que pueden ser el conducto menos complicado que los consumidores utilicen inicialmente. Por ejemplo, estadísticas de 2012 de la Superintendencia Financiera de Colombia<sup>9</sup>, que lleva registro de todas las quejas presentadas contra bancos comerciales a través de tres canales de recurso no judiciales diferentes, muestran que el 89% de los reclamos son presentados inicialmente ante los proveedores de los servicios financieros.

Si bien se requiere cierto grado de fiscalización por parte de la entidad de regulación financiera para garantizar que los proveedores de servicios financieros cuenten con sistemas adecuados para tramitar los reclamos, no es eficiente ni recomendable que dichos reguladores u otros mecanismos de reclamo externos se ocupen directamente de la mayoría de las quejas. Más bien, deberían tratar de complementar y reforzar los sistemas de recurso internos mediante el establecimiento de reglas y normas (véase el recuadro 4, donde se presentan las reglas comunes)<sup>10</sup>, el seguimiento y la supervisión de la tramitación de reclamos y la declaración de datos, y la provisión de canales alternativos cuando los consumidores no quedan satisfechos con los resultados.

### Los proveedores de servicios financieros no deben ser el único recurso para los consumidores

Independientemente de lo bien que los proveedores atiendan la mayoría de los reclamos, es fundamental

<sup>8</sup> Estos tres principios se analizan en relación con varios ejemplos diferentes en economías en desarrollo y mercados emergentes. Debido a los vacíos en la cobertura que son tan frecuentes en los mercados financieros de la base de la pirámide y que solo ahora se están comenzando a llenar, muchos de los ejemplos empleados para ilustrar posibles relaciones institucionales en realidad no corresponden a sistemas de recurso orientados específicamente a consumidores y proveedores de la base de la pirámide.

<sup>9</sup> <http://www.superfinanciera.gov.co/>

<sup>10</sup> Muchas entidades reguladoras del sector financiero de países de todo el mundo han adoptado estas medidas en la última década, entre ellos, Armenia (2009), Bolivia (2010), Bosnia y Herzegovina (2010), Botswana (2001), India (2008), Indonesia (2005), Nicaragua (2011), Nigeria (2011), Pakistán (2004), Tanzania (2005) y Uganda (2011).

#### Recuadro 4. Exigencias habituales de las reglamentaciones sobre sistemas de recurso internos en las instituciones financieras

1. Las instituciones financieras deben contar con un mecanismo de reclamos interno dotado de su propio personal especializado (por ejemplo, una oficina de reclamos o una persona de contacto a tales efectos) y cierto grado de fiscalización, en la institución, de una persona de la administración superior u órgano de supervisión.
2. Los procedimientos internos de reclamo deben estar documentados y a disposición de la entidad reguladora y de los consumidores.
3. Se debe informar expresamente a los consumidores de su derecho a reclamar y sobre cómo deben presentar sus quejas (en los documentos de difusión de información y en los contratos, y en carteles instalados en las sucursales, y a través del personal, que también debe comunicar esa información).
4. No se deben imponer exigencias formales demasiado complicadas para presentar un reclamo (por ejemplo, las quejas se pueden presentar en forma verbal, incluso por teléfono, y por escrito y en un lenguaje informal y sencillo).
5. Se debe acusar recibo del reclamo, al que se debe asignar un número de seguimiento, de manera de mantener informado al consumidor sobre el estado de la tramitación durante todo el proceso.
6. El mecanismo de reclamo debe cumplir con ciertos plazos para el acuse de recibo, la respuesta y la resolución de la queja.
7. El mecanismo de reclamo debe cumplir con ciertas exigencias relativas a la tramitación: se debe señalar el alcance de las investigaciones y de la recopilación de información, explicar las razones de las decisiones adoptadas y prescribir el remedio para resolver el problema.
8. Se debe informar al consumidor de su derecho a elevar su reclamo a un mecanismo de recurso externo o a la entidad reguladora si la queja no se resuelve a su satisfacción o dentro de un plazo determinado, y se debe garantizar que se le suministre la información necesaria sobre cómo hacerlo.
9. La institución financiera debe contar con un sistema de seguimiento y clasificación de los reclamos para poder detectar las áreas donde se producen problemas frecuentes.
10. El mecanismo de reclamo interno debe ser auditado periódicamente.
11. La institución financiera debe suministrar periódicamente los datos sobre los reclamos a la entidad reguladora, indicando las categorías de reclamos (de preferencia, definidas previamente por dicha entidad), el tiempo que llevó su resolución, los reclamos aún no resueltos, etcétera. (El examen y la verificación de estos informes pasarán a formar parte de las prácticas normales de supervisión de la entidad reguladora en el terreno u otra parte).

que los clientes cuenten con otra alternativa no judicial en el caso de que sus proveedores de servicios financieros no les ofrezcan respuesta o sean inescrupulosos, o cuando se sientan incómodos o insatisfechos con la resolución de sus quejas. Por lo tanto, es importante que las autoridades responsables de las políticas y las asociaciones del sector aseguren lo más rápidamente posible la disponibilidad de algún recurso externo. Ello debería fortalecer el mecanismo de recurso interno a nivel del proveedor. Además, mediante un mecanismo de recurso externo adecuado se pueden detectar problemas recurrentes en los distintos proveedores o segmentos del mercado y ayudar a dar orientaciones sobre las causas fundamentales y reformas o medidas de política apropiadas para subsanar esos problemas. (Véase el anexo B, donde se examinan diferentes mecanismos de recurso externos en distintos mercados).

Quién ha de proveer la opción de recurso externa, cómo lo hará, y exactamente mediante qué tipo de relación procesal con el sistema de recurso interno dependerá de diversas circunstancias. Por ejemplo, en los mercados emergentes y las economías en desarrollo puede haber

limitaciones de medios y de capacidad que restrinjan el alcance o función de la opción de recurso externa. En los casos en que por estas u otras razones no exista un recurso externo o este sea inadecuado, la entidad de supervisión o regulación financiera puede acabar cumpliendo esta función durante un tiempo, ya sea en forma prevista o por falta de otra solución<sup>11</sup>.

Debido a las limitaciones de medios o de capacidad, algunas entidades de regulación y supervisión son reacias a involucrarse directamente en las opciones de recurso, sobre todo porque muchas de ellas ya reciben reclamos espontáneos de consumidores incluso cuando no existe un canal de recurso gubernamental de carácter oficial. Estas entidades a menudo se resisten a tomar la iniciativa en la resolución de diferencias a través de mecanismos de recurso externos argumentando que tienen temor de generar un gran volumen de reclamos que sería inmanejable. Esta inquietud es comprensible, especialmente en jurisdicciones donde existe una amplia y variada gama de proveedores y consumidores en la base de la pirámide, y donde la unidad de protección al consumidor financiero es pequeña o muy nueva.

<sup>11</sup> Por ejemplo, muchas entidades reguladoras de los mercados donde no se cuenta con una opción de recurso externa no judicial declaran que reciben y tienen que encontrar formas ad hoc para atender reclamos espontáneos de los consumidores.

No obstante, rara vez los canales de recurso recientemente establecidos se ven sobrepasados en los primeros años, porque los cambios de cultura con respecto a los reclamos y la toma de conciencia sobre los mecanismos de queja muchas veces llevan tiempo (como se analiza en la sección III). En realidad, en las economías en desarrollo muchos centros de llamadas y oficinas de reclamos gubernamentales están subutilizados en los primeros años de funcionamiento, es decir, reciben menos quejas de lo previsto o de lo que son capaces de absorber<sup>12</sup>. Las razones más frecuentes de esta subutilización inicial son el desconocimiento de los consumidores, las limitaciones presupuestarias del Estado para realizar campañas de difusión, la falta de una sólida cultura con respecto a la presentación de quejas, y ciertos aspectos de los procedimientos de reclamo establecidos por el Estado que dificultan que ciertas poblaciones utilicen fácilmente los nuevos canales de recurso (por ejemplo, pocos lugares y horario de atención limitado; exigencias como el requisito de presentar los reclamos en persona o por escrito, o la falta de cobertura de todos los tipos de proveedores, en particular aquellos que prestan servicios a consumidores de la base de la pirámide).

Evidentemente, esas limitaciones afectan la eficacia de los sistemas de recurso externos y deberían abordarse y reducirse con el tiempo. No obstante, la incapacidad de poner en marcha desde un principio un canal de recurso externo perfecto no debería impedir que los rectores de las políticas establezcan uno. Incluso un canal externo imperfecto demuestra el compromiso del Estado con la protección del consumidor, permite recabar datos iniciales sobre los problemas comunes que afectan a los consumidores en el mercado y constituye una opción externa no judicial para dar respuesta al menos a los reclamos particularmente graves.

Por eso, muchos países han comenzado simplemente estableciendo una línea directa, un centro de atención personal a los consumidores o un sistema de reclamos en línea para clientes del sector financiero regulado. Algunos ejemplos son las entidades reguladoras de Azerbaiyán, Colombia, Filipinas, Georgia, Ghana, India, Kenya, Sudáfrica y muchos países más, ya sea como opción independiente o en combinación con otras. En estos casos, la tramitación de reclamos puede variar

desde un sistema *ad hoc* hasta uno más estandarizado, pero tiende a ser menos formal en el sentido de que las quejas pueden presentarse o atenderse sin seguir un procedimiento extremadamente riguroso. Estas opciones pueden ser un primer paso adecuado cuando los medios y la capacidad son limitados; también pueden ofrecer valiosas experiencias a las autoridades responsables de las políticas y a los proveedores que les ayuden a comprender y resolver los reclamos de los consumidores.

Una opción más formal es contar con un servicio interno de defensoría, mediación o resolución en una unidad independiente en el banco central u otro órgano de supervisión. A veces, esto se puede organizar en el marco del mandato actual de la entidad de supervisión. Con mayor frecuencia, se requieren leyes habilitantes que describan los procedimientos que se consideren justos para ambas partes afectadas, especialmente si el resultado del proceso será obligatorio para una u otra.

En algunos casos, las entidades reguladoras han comenzado estableciendo canales internos de alcance limitado, opción que puede ser apropiada cuando los medios son limitados o cuando ciertos segmentos del mercado requieren atención urgente para la protección del consumidor. Por ejemplo, en respuesta al aumento de los niveles de endeudamiento de los consumidores en segmentos urbanos y de ingreso mediano bajo altamente saturados, en 2010 la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras de Nicaragua creó una unidad de resolución de reclamos relacionados con tarjetas de crédito. Debido a que la unidad tenía una base legislativa, sus recomendaciones sobre cómo resolver un reclamo, incluida la reparación al consumidor y la posible aplicación de multas, pueden ser adoptadas con carácter obligatorio.

A medida que se adquiere experiencia y según la capacidad y los medios disponibles, estos esfuerzos iniciales se pueden ampliar para abarcar una mayor parte del mercado, o para aumentar el uso de los canales mediante campañas de difusión y de sensibilización, etcétera. De hecho, algunos expertos en protección del consumidor recomiendan deliberadamente seguir este método gradual o por etapas para establecer sistemas de recurso

12 Por ejemplo, entre 2008 y 2012, durante sus primeros cuatro años de funcionamiento, el Grupo de Atención de Asuntos de Consumidores Financieros (FCAG, por su sigla en inglés) del Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) recibió un total aproximado de 2000 consultas, solicitudes y reclamos por año (BSP, Presentación titulada "About FCAG"); en Nicaragua, la unidad de la SIBOIF encargada de atender reclamos sobre tarjetas de crédito recibió 333 quejas entre enero y septiembre de 2011, más del doble de las quejas recibidas en 2010, que fue el primer año de funcionamiento de dicha unidad; en Armenia, en su primer año de funcionamiento (2009), el mediador del sistema financiero recibió apenas 378 reclamos; en el segundo año de funcionamiento (2010) recibió 642 reclamos. En Ghana, el departamento del Banco de Ghana responsable de atender los reclamos de los consumidores recibió 187 quejas en 2011, su primer año de operación, y 146 en 2012.

externos en los mercados emergentes y las economías en desarrollo<sup>13</sup>. Por ejemplo, en 2013, en Nicaragua, mediante una nueva ley de protección del consumidor se amplió la unidad antes mencionada para incluir todos los productos y servicios financieros prestados por las instituciones que supervisa la superintendencia.

### **La entidad de supervisión o regulación financiera debe cumplir una función central en la fiscalización del sistema de recurso**

Aun cuando no tenga un rol significativo en la tramitación de reclamos o en la comunicación con los consumidores, la entidad de supervisión o regulación financiera normalmente está en mejores condiciones de supervisar el sistema de recurso para los consumidores financieros y de utilizar los datos sobre los reclamos para hacer el seguimiento del mercado con miras a mejorar la supervisión de la conducta de los proveedores de servicios financieros. Dicha supervisión comprende la exigencia de que las instituciones financieras cuenten con mecanismos de recurso internos, emitan y hagan cumplir normas básicas de recurso interno, garanticen en lo posible la disponibilidad de una opción de recurso externa, y recopilen datos sobre los reclamos a nivel de todo el sistema.

Además de asegurar normas mínimas en términos de acceso, calidad y eficiencia en países con sistemas de recurso y de protección del consumidor incipientes (véase el recuadro 4), la entidad de regulación o supervisión puede estar en una posición privilegiada para cambiar la cultura del sector y de los consumidores de manera que el sistema de recurso sea más eficaz en todo el sector financiero. Esta posición privilegiada puede deberse a que la entidad de supervisión goza de autoridad legal para adoptar decisiones de cumplimiento obligatorio o simplemente utiliza la persuasión moral para facilitar y exigir la resolución de los reclamos, como se observa en varios mercados que no cuentan con opciones de recurso externas no judiciales para el sector financiero<sup>14</sup>.

Si bien nuestra investigación apunta a la necesidad de que las autoridades responsables de las políticas asuman un rol principal en la puesta en marcha de los sistemas de recurso para los mercados de la base de la pirámide, incluida la tramitación de los reclamos de los consumidores si fuera necesario, en el más largo plazo la meta de la entidad de regulación o supervisión debería ser reducir su función y no gastar valiosos recursos de fiscalización tramitando grandes cantidades de reclamos (Dias, 2013). En definitiva, las entidades reguladoras deberían concentrarse en vigilar que las instituciones financieras cumplan las regulaciones sobre sistemas de recurso interno, y en examinar y analizar los registros de reclamos provenientes de los mecanismos de recurso internos y externos.

Al recibir estos informes sobre reclamos, la entidad reguladora puede asegurar que se cumplan los plazos de tramitación y otras exigencias relativas a los mecanismos de recurso interno, observar patrones que puedan indicar problemas de protección al consumidor a nivel de los proveedores, y recopilar datos que permitan seguir las tendencias del mercado. Idealmente, estos registros de los proveedores deberían compararse y combinarse con los registros del sistema de reclamos de la propia entidad reguladora u otro mecanismo externo, si lo hubiera<sup>15</sup>. Incluso en ausencia de un sistema externo de reclamos integral, la entidad reguladora puede examinar selectivamente dichos registros, siempre que estos incluyan suficiente información para identificar y contactar al denunciante, o bien intervenir en los reclamos que figuren como no resueltos. Por ejemplo, todos los bancos nigerianos que aceptan depósitos deben informar al Departamento de Política y Regulación Financiera del Banco Central de Nigeria (BCN) sobre todo reclamo no resuelto dos semanas después de su recepción para que el BCN haga su seguimiento. Actualmente, el BCN está desarrollando un software integrado que identificará automáticamente los reclamos pendientes de solución correspondientes a todos los proveedores y notificará al BCN para hacer el seguimiento (BCN, 2011).

13 Rutledge (2010) propone un enfoque gradual para implementar los sistemas de recurso para los consumidores financieros: 1) los mercados financieros menos desarrollados pueden comenzar por emitir reglas sobre sistemas de recurso internos; 2) los mercados en la etapa de desarrollo intermedia pueden implementar alguna forma de resolución alternativa de diferencias o disponer que los reclamos se tramiten en el marco del órgano de protección al consumidor (si ya existe tal entidad), y 3) los mercados más desarrollados podrían contemplar un órgano independiente, por ejemplo, un defensor establecido por ley o de carácter voluntario. Este enfoque tiene sentido en lo que respecta a la asignación de recursos, pero no hace hincapié, como lo hacemos nosotros, en la importancia de ofrecer alguna opción externa lo antes posible, incluso si esta es de carácter *ad hoc*. Tampoco contempla la posible necesidad de una entidad supervisora o reguladora que cumpla un papel más importante en la transición para poner a disposición tal opción durante la evolución del mercado y en el plano institucional.

14 En Colombia, por ejemplo, la Superintendencia Financiera aplica la persuasión moral a través de su oficina Punto de Contacto para asegurar la resolución oportuna y satisfactoria de los reclamos.

15 Véase en el recuadro 8 un análisis del sistema integrado de gestión de reclamos establecido por la Autoridad Reguladora y de Desarrollo del Sector de Seguros (IRDA, por su sigla en inglés) de India, que recopila e integra automáticamente los registros de reclamos que mantienen los proveedores, el defensor del asegurado y el canal de reclamos de la propia IRDA.



### III. Implementación de sistemas de recurso para consumidores de la base de la pirámide

Para que los sistemas de recurso resulten eficaces para los consumidores situados en la base de la pirámide, además de las disposiciones institucionales a nivel del Estado, los proveedores y terceros, se debe prestar especial atención a tres aspectos: *i)* la sensibilización de los consumidores, *ii)* la accesibilidad y *iii)* los métodos para la tramitación de los reclamos. Estos aspectos son importantes en todo mecanismo de recurso, pero en estas áreas existen dificultades específicas debido a ciertas características tanto de los consumidores como de los productos y servicios de la base de la pirámide que deben tenerse en cuenta al diseñar los sistemas de recurso.

#### Sensibilización de los consumidores

Las regulaciones sobre mecanismos de recurso interno normalmente exigen que se informe a los consumidores de sus derechos a presentar reclamos y sobre cómo hacerlo. Por lo general, esto significa informarles sobre las opciones de recurso a través de diversos canales: en hojas de datos precontractuales, en el propio contrato, y en avisos publicados en las sucursales, en Internet y otros lugares públicos<sup>16</sup>. En Armenia, dichas regulaciones exigen, además, que se asesore verbalmente a los consumidores acerca de sus derechos de recurso, y también por escrito (Banco Central de Armenia 2008b). A nivel de los proveedores, la sensibilización más focalizada de los consumidores podría consistir en exigir que se informe a los consumidores acerca de los mecanismos de recurso externos en el momento en que tienen más probabilidades de utilizar esa información, es decir, al término de la tramitación de un reclamo a través del mecanismo de recurso interno, o en otros momentos en que puedan sentirse insatisfechos. Por ejemplo, en Sudáfrica a las compañías de seguros se les exige incluir información sobre el defensor apropiado en cada carta por la que se rechace una demanda de indemnización a un asegurado.

Ni siquiera el estricto cumplimiento de dichas exigencias reglamentarias asegura la sensibilización de los consumidores —ni posteriormente la accesibilidad a los mecanismos de recurso— cuando existen obstáculos que pueden interponerse, como el analfabetismo, las barreras idiomáticas, la distancia, la falta de tecnología y las limitaciones de medios. Los proveedores de ser-

vicios a consumidores de la base de la pirámide deben superar muchas de estas dificultades para llegar a sus clientes. Por lo tanto, pueden utilizar los mismos canales empleados para prestar los servicios financieros, a saber, oficiales de crédito, corresponsales bancarios y mensajes por telefonía móvil para transmitir información fundamental acerca de los mecanismos de recurso. Por ejemplo, en Haití una IMF encomendó a los oficiales de crédito de partes muy aisladas del país que distribuyeran tarjetas a todos los clientes de un distrito piloto para informarles sobre una nueva línea directa gratuita de atención de reclamos. Este es un medio delicado y eficaz en función del costo, y tal vez inevitable cuando los clientes viven en lugares apartados y no acuden a las sucursales, pero depender exclusivamente de él para distribuir información crucial aunque posiblemente delicada plantea algunos riesgos (por ejemplo, cuando los oficiales sobre el terreno están encargados de recibir y remitir quejas que guardan relación con su propio desempeño).

El suministro de información del proveedor a los clientes puede ser, y a menudo es, el principal medio de sensibilización sobre las opciones de recurso tanto internas como externas, siempre que se hayan establecido exigencias apropiadas con respecto al contenido y el método de difusión de dicha información (esto es, inclusión de información obligatoria sobre los canales para presentar reclamos en todos los documentos de los productos financieros o en carteles instalados en las sucursales y en los locales de los corresponsales bancarios). La adopción o la reforma de las reglas relativas a la divulgación de información y las declaraciones de datos básicos estandarizadas ofrecen oportunidades para exigir la inclusión de información sobre los canales de recurso en todos los contratos, declaraciones de datos básicos y materiales promocionales<sup>17</sup>.

Las campañas de educación financiera son otro medio cada vez más utilizado que puede complementar la información difundida por los proveedores de servicios financieros y subsanar las deficiencias en la sensibilización de los consumidores. En muchos mercados con altas concentraciones de consumidores en la base de la pirámide se han puesto en marcha recientemente nuevos programas o estrategias de educación financiera, a menudo en coordinación con el Gobierno, los proveedores y organizaciones de la sociedad civil. En la medida de lo posible, estas campañas también deberían aprovecharse para sensibilizar a los consumidores acerca de sus derechos y los canales de recurso.

<sup>16</sup> Véase un análisis más detallado en Chien (2012, págs. 5-6). Como se señala en esta obra, al probar distintos formularios estandarizados para la divulgación de información en Filipinas, se comprobó que los consumidores prefieren formularios en los que se destaca la información sobre sistemas de recurso a su disposición.

<sup>17</sup> Véase en Chien (2012) un análisis más detallado sobre la integración de los sistemas de recurso en las regulaciones sobre la divulgación de información.

### **Recuadro 5. iMali Matters: Combinación de sistemas de recurso comunitarios con intervenciones para promover la capacidad financiera**

Entre 2009 y 2011, iMali Matters introdujo en Sudáfrica una estrategia integrada de base comunitaria para poner en contacto a consumidores financieros de ingreso bajo con mecanismos de recurso, información financiera y asesoría con el apoyo del Fondo de Educación Financiera y del Banco Africano. En centros de orientación establecidos en pueblos cerca de Johannesburgo, Ciudad del Cabo y Durban, personas especialmente entrenadas ofrecían servicios gratuitos en persona o a través del teléfono a ciudadanos que enfrentaban problemas financieros y que necesitaban asesoría, orientación y servicios de resolución de diferencias. Debido al escaso nivel de conocimientos básicos de los consumidores sudafricanos acerca del complicado sistema de recurso para consumidores financieros (14%), un servicio fundamental consistía en remitir a los consumidores al defensor apropiado o a otro mecanismo de reclamo, y en hacer el seguimiento de los consumidores. El personal estaba entrenado para ver los problemas financieros de los consumidores como "momentos didácticos", y ofrecerles no solo asistencia inmediata, sino también información y recomendaciones dirigidas a lograr cambios positivos a más largo plazo sobre la administración del dinero y la utilización de servicios financieros. En la evaluación final del proyecto se consideró que este había logrado mejoras en la capacidad financiera de los consumidores.

En el caso de las opciones de recurso externas, el momento oportuno puede ser particularmente importante. Por ejemplo, debería ser obligatorio proporcionar información sobre sistemas de recurso externos al comunicar la resolución final de un reclamo interno a nivel del proveedor de servicios financieros. Aun cuando existan tales exigencias, es sumamente difícil crear conciencia en forma generalizada. Por ejemplo, en Sudáfrica (véase el recuadro 5), los datos sobre consumidores recopilados a través del innovador proyecto iMali Matters mostraron que solamente el 11% de los consumidores sudafricanos sabían dónde presentar quejas contra proveedores de servicios financieros (iMali Matters, 2010, pág. 18). En otros lugares, donde las opciones de recurso son más recientes y están menos establecidas, los niveles de sensibilización podrían ser mucho menores, como ocurre en Senegal, donde solo el 0,6% de los consumidores encuestados tenía conocimiento sobre el mediador de servicios bancarios y otros servicios financieros un año después de su establecimiento (Brouwers, Mbngue, Lheriau y Ndiaye, 2011, pág. 46).

Las estrategias de sensibilización innovadoras pueden utilizar los medios que sean más apropiados para llegar al público deseado. En Nigeria, el Consejo de Protección del Consumidor (CPC) realiza semanalmente

programas radiales en los que el público llama a la radio y representantes del CPC tratan un tema determinado sobre protección del consumidor y responde preguntas; así se educa a los consumidores y se dan a conocer las funciones del CPC como mecanismo de recurso. En Colombia, la jefa de la oficina pública de quejas (Punto de Contacto) de la Superintendencia Financiera participa en ferias públicas mensuales organizadas por el Gobierno en todo el país para llevar a representantes de diversos ministerios y organismos a la población; en un solo día, la funcionaria puede exponer ante centenares de personas sobre la función de la oficina Punto de Contacto y de la Superintendencia Financiera y luego atender personalmente hasta 50 preguntas y reclamos de consumidores financieros.

El aumento de la banca móvil y de los corresponsales bancarios en los países en desarrollo puede ayudar a aumentar la conciencia general de los consumidores sobre sus derechos y opciones de recurso. En una investigación sobre consumidores realizada por FSD Kenya y el CGAP en ese país se comprobó que casi todos los usuarios de M-PESA, una plataforma de pagos a través de teléfonos móviles, sabían a quién contactar cuando tenían un problema con el servicio. En cambio, en la misma investigación se comprobó que, en general, los usuarios de otros proveedores de servicios financieros no estaban seguros de las opciones de recurso disponibles, y a menudo tenían dudas de si su problema específico tenía una base legal (Flaming y otros, 2011). Desde su puesta en marcha, M-PESA ha priorizado el servicio a los consumidores y demuestra cómo las nuevas tecnologías y canales bancarios pueden ofrecer oportunidades para crear sistemas de recurso más fáciles de usar y más eficientes, como se describe en el recuadro 7.

### **Accesibilidad**

El problema de la accesibilidad de los canales de recurso se agrava por la gran distancia a que se encuentran muchos consumidores situados en la base de la pirámide de sus instituciones financieras; por los modelos descentralizados para la prestación de los servicios, como la banca comunal o la banca móvil; por la capacidad financiera y el nivel de alfabetización y de conocimientos aritméticos básicos de los consumidores; por la confianza en las instituciones financieras y en los organismos gubernamentales, y por la variación de la calidad de los mecanismos de recurso internos entre los proveedores de servicios a consumidores de la base de la pirámide.

Para eliminar los obstáculos al acceso de los consumidores de la base de la pirámide, se debería disponer de la mayor cantidad de canales y métodos posible. Por ejemplo, solo se pueden formular reclamos en persona

### Recuadro 6. Forma en que los proveedores de servicios financieros por medio de teléfonos móviles o a través de corresponsales bancarios encaran los sistemas de recurso en la base de la pirámide

Los proveedores tradicionales de servicios financieros pueden extraer algunas enseñanzas de los servicios al consumidor y métodos de resolución de diferencias que utilizan los proveedores de servicios financieros a través de la telefonía móvil y de corresponsales bancarios. Estos operadores del mercado a escala masiva a menudo invierten en servicios al consumidor de alta calidad, en parte porque esperan que la resolución eficaz de los problemas ofrezca la oportunidad de aprender rápidamente a los consumidores que no estén familiarizados con productos relativamente nuevos. A su vez, la facilitación de esas oportunidades de aprendizaje puede ayudar a generar confianza y a fomentar el uso de los productos ofrecidos. La experiencia en varios mercados muestra algunas enseñanzas fundamentales que son pertinentes para los sistemas de recurso:

- *Conveniencia y accesibilidad.* Los proveedores de servicios financieros a través de teléfonos móviles y corresponsales bancarios ofrecen a los consumidores la oportunidad de plantear sus problemas o reclamos con solo pulsar unas teclas y desde sus propias comunidades, lo que resulta conveniente y cómodo, evita incurrir en gastos (por ejemplo, de transporte y llamadas telefónicas) y permite superar obstáculos que restringen el acceso y la utilización de los canales de recurso.
- *Promoción de las opciones de recurso.* Los servicios financieros móviles y a través de corresponsales bancarios han logrado crear conciencia sobre las opciones de recurso disponibles, en particular los centros de llamadas. Los proveedores de estos servicios han realizado campañas promocionales centradas en cómo utilizar los productos y cómo solicitar asistencia inmediata, y han utilizado diversos canales de comunicación, tales como los establecimientos de los corresponsales bancarios y los teléfonos móviles para informar a los consumidores acerca de las opciones de recurso.
- *Seguimiento de las operaciones.* Las altas tasas de utilización de los centros de llamadas han permitido a muchos proveedores hacer un seguimiento de los registros de consultas y reclamos para detectar y abordar problemas tales como el fraude. Por ejemplo, en India Eko tiene una red de corresponsales bancarios y utiliza los reclamos de los clientes para dar seguimiento y resolver errores comunes que cometen dichas agencias, e incluso las prácticas de cobranza inapropiadas. También cuenta con “oficiales de calidad” que visitan diariamente cada establecimiento.
- *Mejora de los productos y servicios.* Tigo es un proveedor de servicios de banca móvil en Ghana que ha aprovechado los reclamos y consultas de los clientes para mejorar la función que restablece el número de identificación personal en la plataforma de banca móvil, de manera que sea más intuitiva para el usuario.
- *Confianza y nivel de aceptación.* En un estudio de los usuarios de M-PESA en Kenya se comprobó que para ellos la capacidad de probar rápidamente el producto mediante transacciones frecuentes y de pequeño monto, y la posibilidad de recibir asistencia y resolver cualquier disputa en forma inmediata eran elementos clave para generar confianza en la nueva línea de productos y lograr su aceptación, y con ello, consolidar la lealtad de los clientes (Collins y Zollman, 2011).
- *Las distintas líneas de productos pueden exigir diferentes competencias del personal.* En un estudio reciente realizado por la asociación de operadores móviles GSMA se comprobó que una nueva práctica acertada de los proveedores de servicios de dinero móvil consiste en entrenar por separado al personal de los centros de llamadas que atienden por teléfono y al personal que atiende consultas sobre productos financieros móviles, ya que los productos y los problemas planteados pueden variar considerablemente (Levin, 2012).

en lugares donde hay sucursales (en las grandes ciudades y, posiblemente, en las capitales provinciales). Si bien pueden existir líneas telefónicas a las que los consumidores pueden llamar, si estas no son gratuitas, es posible que los consumidores no puedan o no quieran asumir el costo de presentar un reclamo<sup>18</sup>. Los consumidores de la base de la pirámide que habitan en zonas aisladas o distantes de una sucursal pueden incurrir en ciertos gastos mínimos (gastos de transporte y costo de oportunidad del traslado, costos de llamadas telefónicas, etcétera) que podrían estar fuera de sus medios económicos. Para comenzar a abordar estos problemas, los canales de recurso por lo menos tienen que permitir hacer reclamos por teléfono, en persona, y a través de cualquiera de los canales por los que los consumidores pueden realizar transacciones con la institución financiera, incluso por medio de teléfonos móviles o a través de corresponsales bancarios.

Eko, proveedor de servicios de banca móvil y a través de corresponsales bancarios en India, ha reconocido la importancia de contar con múltiples puntos de servicio para maximizar el acceso de los consumidores de la base de la pirámide. Al aprovechar esta red de agencias, los consumidores tienen flexibilidad para presentar reclamos a través del canal de su preferencia: a través de un centro de llamadas, en un punto de servicio donde realizan sus transacciones (habitualmente, un establecimiento comercial del lugar), o a alguno de los agentes de Eko que visitan y hacen un seguimiento diario de los puntos de atención al cliente. En todos los casos, los reclamantes reciben un número de caso que pueden utilizar para hacer el seguimiento de su queja a través de su teléfono móvil, lo que les resulta útil para recibir actualizaciones sobre el estado de su reclamo incluso cuando se encuentran muy lejos como para recibir un comprobante impreso o para acudir

<sup>18</sup> Este fue el caso en varios sistemas de recurso respaldados por la entidad reguladora en Filipinas; los reclamos se atendían personalmente en los casos en que dicha entidad tenía una sucursal (en la mayoría de las provincias, pero no en todas), y se estaban analizando los costos de establecer una línea telefónica gratuita, aunque no había certeza de que esto pudiera estar dentro de los presupuestos disponibles para sistemas de recurso.

a las oficinas del proveedor. Una encuesta reciente a clientes de servicios de banca sin sucursales en Tanzania reveló que los clientes tenían más probabilidades de presentar un reclamo sobre un corresponsal bancario no a través del centro de llamadas, sino a través de otro corresponsal de su comunidad.

### Métodos de tramitación de reclamos

Los sistemas de recurso para los mercados de la base de la pirámide también deberían tratar de facilitar el proceso de presentación, recepción de información, resolución, seguimiento y elevación de los reclamos a un nivel superior. Para garantizar un proceso justo para ambas partes, por ley u otra vía pueden exigirse ciertas formalidades de procedimiento y, en consecuencia, producirse demoras en diferentes etapas de la tramitación de los reclamos. Sin embargo, dada la enorme asimetría en cuanto a la disponibilidad de información y de medios entre los proveedores de servicios financieros y los consumidores de la base de la pirámide, es fundamental que en los sistemas de recurso no judiciales los métodos de tramitación de reclamos procuren ofrecer suficiente flexibilidad para no impedir ningún reclamo auténtico solo por razones de procedimiento.

#### Presentación de reclamos

Un ejemplo de un obstáculo de procedimiento para acceder a los canales de recurso es la exigencia de presentar los reclamos por escrito, requisito muy común de muchos defensores o mediadores que aplican métodos formales de resolución de diferencias. Otro obstáculo es la exigencia de presentar el reclamo al proveedor antes de recurrir al mecanismo de recurso externo. Ambas situaciones son muy delicadas desde el punto de vista de la estricta equidad del procedimiento, y pueden disuadir a algunos consumidores de la base de la pirámide de presentar quejas auténticas.

Una solución para estas situaciones es contar con un proceso en que el trato sea amable, ya sea en persona o a través del teléfono, y se ayude a los posibles reclamantes a poner por escrito sus inquietudes, brindándoles instrucciones claras e incluso asistencia en los primeros pasos necesarios para cumplir los requisitos de procedimiento. Cuando los reclamantes que utilizan un mecanismo externo primero tienen que acercarse al proveedor de los servicios financieros, ello puede ocurrir sin que pierdan completamente la continuidad

y la determinación de lograr la resolución de su caso. Por ejemplo, en Filipinas, el Grupo de Atención de Asuntos de Consumidores Financieros (FCAG, por su sigla en inglés) del Banco Central remite al reclamante a la institución financiera, pero hace el seguimiento del proceso para garantizar una respuesta oportuna y satisfactoria. Los sistemas integrados de atención de reclamos, como el creado por la Autoridad Reguladora y de Desarrollo del Sector de Seguros (IRDA, por su sigla en inglés) en India (véase el recuadro 7) son métodos que requieren menos acción pero exigen tecnologías complejas.

#### Oportunidad y etapas de los procedimientos de recurso

Como se observa en el recuadro 4, a menudo las regulaciones sobre sistemas de recurso interno incluyen exigencias sobre los plazos en que los proveedores deben responder y tramitar los reclamos. La mayoría de los procedimientos de recurso externos formales también establecen plazos para otras etapas, como un período en el que los proveedores de los servicios financieros deben responder a los reclamos o a solicitudes de más información sobre un caso. Si bien la idea es que estos plazos contribuyan a la celeridad y agilidad en comparación con un proceso judicial, la suma de cada uno de estos períodos puede significar un tiempo de espera injusto para el consumidor, dependiendo de la situación<sup>19</sup>.

En este contexto, tal vez más que en otros ámbitos, las autoridades responsables de las políticas y los proveedores de sistemas de recurso deben prestar especial atención a las características particulares de cada producto o cada sector al diseñar los métodos de tramitación de reclamos. Por ejemplo, el seguro funerario es un producto popular en los segmentos de bajos ingresos de Sudáfrica. El principal beneficio está en la rapidez de los pagos para cubrir los costos de los funerales. Por lo tanto, si se deniega equivocadamente una solicitud de indemnización y se presenta un reclamo, este debe resolverse rápidamente, pues de lo contrario el consumidor pierde la totalidad del beneficio del producto. En Sudáfrica, el defensor de asegurados con pólizas de corto plazo, como otras entidades que actualmente diseñan mecanismos de recurso externos específicos para las microfinanzas<sup>20</sup>, está tratando de acelerar la tramitación de ese tipo de reclamos.

19 Un ejemplo en un país desarrollado es la Oficina del Defensor de Clientes de Servicios Financieros de Irlanda, que fue llevada al Tribunal Europeo de Derechos Humanos debido a sus procedimientos engorrosos que supuestamente funcionaban más bien como un tribunal que como un mecanismo alternativo de resolución de diferencias.

20 Por ejemplo, en Sudáfrica se está tratando de diseñar un sistema de defensoría para los microseguros en el marco de las nuevas leyes sobre dichos instrumentos. En Filipinas, un proyecto respaldado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional procura implementar un método alternativo de resolución de diferencias en el ámbito de los microseguros aunando los esfuerzos de la Comisión de Seguros y de los proveedores de seguros. Pakistan Microfinance Network intenta crear un servicio de atención con apoyo de ese sector para atender reclamos contra IMF pakistaníes que son miembros de dicha red. En los códigos de ética que han adoptado o que están preparando las asociaciones de microfinanzas de Bosnia, Azerbaiyán y otros países también se contemplan sistemas de arbitraje.

### Recuadro 7. Supervisión y seguimiento del mercado mediante la gestión integrada de los reclamos

En India, los consumidores tienen tres opciones de recurso no judiciales para resolver sus diferencias con compañías de seguros: directamente con la compañía, a través del defensor del asegurado establecido por ley, o a través de la IRDA. Además de su función directa en la tramitación de reclamos, la IRDA es responsable de la supervisión del sistema de recurso y la protección al consumidor en general. Como parte de su enfoque activo frente a estas responsabilidades, la IRDA comenzó a elaborar un complejo sistema basado en Internet para la gestión integrada de los reclamos en todo el sector de seguros.

En la actualidad, todos los aseguradores, el defensor del asegurado y la IRDA utilizan la misma plataforma para el seguimiento de los reclamos de los consumidores durante todo el proceso de tramitación en el sistema. Así, los proveedores de sistemas de recurso externos pueden verificar inmediatamente si un consumidor ya ha hecho el reclamo al proveedor y, en caso negativo, remitirlo a este de inmediato, proporcionarle un número de seguimiento y controlar el seguimiento que hace el proveedor. Si la resolución de un reclamo ofrecida por el proveedor sobrepasa los plazos establecidos, se notifica automáticamente a la IRDA. También se ha facilitado el seguimiento de los problemas de protección del consumidor en el mercado, porque ahora la IRDA tiene acceso inmediato a los datos sobre los reclamos, y todos los actores del sistema de recurso utilizan el mismo sistema para todos los tipos de queja.

Además de los métodos de tramitación de reclamos, también pueden simplificarse las relaciones entre los diferentes actores del sistema de recurso. Por ejemplo, en Colombia hay tres puntos de llegada al sistema de recurso externo en el área de los servicios financieros: el proveedor, un defensor específico para los proveedores, y el sistema de reclamos de la Superintendencia Financiera. Un reclamante puede iniciar el proceso en cualquiera de los tres puntos, el que invariablemente iniciará la tramitación remitiendo al consumidor al proveedor para que este sea la primera línea de defensa. Este método simplificado contrasta con la formalidad de muchos mecanismos de recurso externos que exigen al reclamante demostrar que ya se ha contactado con el proveedor.

La simplificación de las relaciones también se refiere a las características particulares del sector de que se trate, especialmente cuando el acceso a los consumidores de la base de la pirámide se apoya en la innovación y en alianzas complejas. Por ejemplo, muchos productos de microseguro se venden a través de agentes que están

más cerca del mercado (por ejemplo, las funerarias que venden el seguro funerario antes descrito). Es posible que el consumidor nunca interactúe frente a frente con la compañía de seguros que ofrece el producto contratado. Sin embargo, cuando surge un problema, el consumidor debe presentar su reclamo a esa aseguradora, y no al agente de distribución. Lo mismo ocurre con los servicios de banca móvil establecidos mediante alianzas entre empresas de telecomunicaciones e instituciones financieras, relaciones que exigen que las autoridades responsables de las políticas se coordinen entre sí y consideren cuidadosamente —en lo que respecta a la perspectiva y la experiencia del consumidor— quién debe responsabilizarse de tramitar los reclamos.

En términos más generales, los múltiples pasos o etapas de los procedimientos de tramitación de reclamos pueden llegar a obstaculizar la denuncia de auténticas quejas. En un reciente examen temático de estos procesos aplicados en instituciones financieras del Reino Unido, la Autoridad de Servicios Financieros (FSA, por su sigla en inglés) de ese país encontró pruebas de que un proceso de dos etapas, que exige una apelación interna antes de que el reclamo pueda pasar a un mecanismo de recurso externo, “puede ser un obstáculo para una tramitación justa de los reclamos, pudiendo llegar a tener efectos perjudiciales para los consumidores”<sup>21</sup>. Si bien este estudio se llevó a cabo en un país desarrollado, describe un sesgo conductual bastante universal —los obstáculos a nivel de los canales de recurso (véase más adelante un análisis más detallado)— que es al menos tan pertinente para los mercados emergentes como para las economías en desarrollo, o incluso más.

#### **Capacidad y especialización del personal responsable de la tramitación de reclamos**

Habida cuenta de la escasa experiencia con servicios financieros formales y de la falta de confianza en las instituciones financieras y los servicios gubernamentales entre los consumidores de la base de la pirámide, reviste particular importancia que los sistemas de recurso de esos mercados cuenten con personal de atención directa bien preparado para tramitar los reclamos en forma amable. En las conversaciones con los proveedores de sistemas de recurso se destacan varios roles críticos que desempeña el personal que atiende directamente los reclamos de los consumidores y de los cuales depende la eficacia o ineficacia del recurso para los consumidores de la base de la pirámide:

1. **Rol de anfitrión y recepcionista.** Hace que el usuario se sienta cómodo y escuchado.

21 FSA (2010, pág. 7, y un análisis más detallado en las págs. 14 y 15). La inquietud de la FSA fue en parte el efecto de un proceso que “obligaba a los reclamantes a reiterar sus quejas varias veces durante un período prolongado al recibir continuamente respuestas negativas del banco”. Esas lecciones pueden y deben extrapolarse y ponderarse aún más en la base de la pirámide, donde el límite en el que un proceso complejo puede constituir una injusticia u obligar a los posibles reclamantes a darse por vencidos puede ser mucho más bajo.

2. **Rol de detective.** Hace preguntas para detectar problemas inmediatos y subyacentes, especialmente cuando los consumidores de la base de la pirámide pueden ser menos capaces de expresar la esencia del reclamo.
3. **Rol de filtro.** Determina si el usuario realmente tiene un reclamo que debe ser remitido a un proceso de resolución más formal, o simplemente necesita información o una explicación.
4. **Rol de educador.** Aprovecha una oportunidad del momento para mejorar la capacidad financiera del consumidor suministrándole información y explicaciones en forma inmediata en la gran mayoría (60% a 80%) de los asuntos planteados que probablemente se deban a falta de información o malentendidos<sup>22</sup>.
5. **Rol de asesor y remitido de casos.** Si un reclamo escapa al mandato o jurisdicción del proveedor del sistema de recurso, ofrece al usuario remitir su caso a otra instancia o le brinda asistencia inicial para dirigir el reclamo a donde este pueda ser resuelto<sup>23</sup>.

Estos múltiples roles que se superponen entre sí señalan la importancia y utilidad de que el personal encargado de atender los reclamos esté debidamente entrenado, así como de una dotación de personal adecuada. Esto último permitirá al personal dedicar el tiempo necesario para prestar un servicio de mayor calidad para que los clientes entiendan mejor las diversas etapas del proceso; fomentar su confianza y, en los casos pertinentes, educar al consumidor. Un entrenamiento y dotación de personal adecuados tienen un impacto en los costos, pero los proveedores de sistemas de recurso suelen resaltar que estas inversiones iniciales en la capacidad del personal aumenta, en general, la eficacia en función del costo de la tramitación de los reclamos.

Una lección importante que se deriva de las experiencias con los sistemas de recurso para mercados de la base de la pirámide es que no es necesario que el personal de atención directa al público tenga estudios superiores para estar bien preparado. De hecho, el ex encargado de la Comisión de Regulación de

Microfinanzas y de la Entidad Nacional de Regulación de Servicios al Consumidor de Sudáfrica es partidario de contratar a personal dotado de competencias sólidas pero cuyos antecedentes les permitan comunicarse y comprender al consumidor medio (por ejemplo, aunque no exclusivamente, niveles de educación y diversas aptitudes lingüísticas)<sup>24</sup>. Por lo tanto, la capacitación en el empleo puede consistir en módulos educativos específicos y una sólida orientación y supervisión<sup>25</sup>.

Otro argumento a favor de invertir inicialmente en el fortalecimiento de la capacidad del personal que atiende los reclamos de los consumidores son los ahorros que se pueden lograr cuando esa tramitación es también una intervención para aumentar la capacidad financiera de los consumidores. Como se ha señalado, muchos sistemas de recurso reportan un elevado volumen de consultas que son más bien de tipo informativo o educativo, y no verdaderos reclamos. Cuando el personal está bien entrenado, puede aprovechar esta oportunidad para informar y educar a los consumidores en un momento en que son especialmente receptivos a los mensajes sobre educación financiera. En evaluaciones recientes de las intervenciones sobre educación financiera se sostiene que los mensajes de esa índole que se transmiten en situaciones reales, es decir en "momentos didácticos", pueden tener más resonancia en los consumidores que los programas de estudio impartidos en una sala de clases. Aprovechar los canales de recurso para transmitir estos importantes mensajes no solo encierra promesas para aumentar su resonancia e impacto en el comportamiento de los consumidores, sino que también constituye un enfoque más económico de la educación de los consumidores que los programas de educación financiera de mayor envergadura.

Esto no significa que la mejora de la capacidad financiera integrada a los canales de recurso reemplace a otros tipos de educación financiera, pero su impacto potencial en los costos hace que valga la pena considerarla como una fórmula alternativa para complementar las intervenciones

22 Por ejemplo, en Nicaragua y otros países los proveedores de sistemas de recurso informan que muchos reclamos por cobros excesivos se originan en la falta de comprensión por parte de los clientes de cómo funcionan las tasas de interés. Cuando se dedica tiempo a explicar y educar a los clientes sobre las estructuras de las tasas de interés aplicables se pueden resolver muchos reclamos, y la capacidad financiera futura del consumidor aumenta inmediatamente.

23 Por ejemplo, en el complejo sistema de múltiples defensores y otros proveedores de sistemas de recurso de Sudáfrica, el personal de atención directa al público de la Entidad Nacional de Reglamentación del Crédito y del defensor de asegurados con pólizas de corto plazo ha recibido capacitación sobre los diferentes tipos de recurso, de modo que puede proveer inmediatamente a los reclamantes el nombre de la oficina apropiada y la información de contacto. Para ser de mayor ayuda a los consumidores que utilizan este sistema, recientemente se creó una línea directa centralizada que atiende como único punto de servicio y central telefónica (a pesar de que se dice que actualmente este medio está subutilizado, lo que demuestra la importancia de mantener los canales ya existentes aunque se introduzcan otros nuevos). En Colombia, la oficina Punto de Contacto de la Superintendencia Financiera cuenta con un oficial en la oficina de atención directa de reclamos cuyo trabajo consiste en ayudar a los consumidores que deben ser redirigidos a otros sistemas de reclamo.

24 En efecto, la experiencia de iMali Matters en Sudáfrica respalda este punto, al comprobar que no es necesario que el grueso de la asistencia de base comunitaria a los consumidores de servicios financieros sea suministrada por abogados, y que, de hecho, los servicios brindados por personal con formación legal formal pueden ser menos adecuados a las necesidades de los consumidores (iMaliMatters, 2011, pág. 42).

25 Véase en Kempson, Collard y Moore (2004, págs. 31-33) un análisis más detallado de la capacitación, orientación, intercambio interno de conocimientos y supervisión en el FOS del Reino Unido.

de educación financiera más intensivas. Existe una oportunidad muy clara para que los proveedores y los Gobiernos hagan la prueba e incorporen mensajes y enfoques básicos sobre capacidad financiera en la instrucción del personal responsable de los sistemas de recurso, y evalúen la utilidad de esos mensajes para los consumidores en la toma de decisiones más acertadas y, con ello, en la obtención de mejores resultados.

#### **IV. Aspectos culturales y conductuales en los sistemas de recurso**

El indicador más importante de la eficacia es si los consumidores realmente utilizan un mecanismo y sistema de recurso, cómo lo hacen, y si están satisfechos con los resultados. Las relaciones institucionales y los aspectos de diseño son importantes, pero la sensación de comodidad de los consumidores con los mecanismos de recurso disponibles y la probabilidad de que los utilicen también son fundamentales. En particular, hay dos aspectos de la cultura y el comportamiento de los consumidores que ameritan un análisis más detenido y su incorporación en cualquier método de recurso:

1. Entender cómo ciertos aspectos conductuales pueden incidir en la propensión de los consumidores a presentar reclamos y cómo pueden tenerse en cuenta al diseñar sistemas de recurso para quienes se encuentran en la base de la pirámide.
2. Crear una "cultura de reclamo" positiva basada en la confianza y en las experiencias positivas de los nuevos consumidores financieros o en los nuevos mercados financieros.

#### **Comportamiento de los consumidores, utilización de los sistemas de recurso y propensión a presentar reclamos**

Las investigaciones sobre el comportamiento de los consumidores en la toma de decisiones financieras arrojan importantes conclusiones que deberían incorporarse en el diseño de cualquier sistema de recurso. Dos de los aspectos más importantes son la discrepancia entre intención y acción, y la manera en que obstáculos aparentemente pequeños pueden impedir que las personas hagan cosas que reportan grandes beneficios, como ahorrar para la jubilación o hacer las averiguaciones necesarias para encontrar pólizas de seguro que estén más al alcance de su bolsillo. Resolver un problema o diferencia con un proveedor de servicios financieros suele ser un proceso de varias etapas que exige hacer averiguaciones a través de diversos canales y, a veces, presentar el mismo reclamo a diversos agentes o en diversas etapas. Cada uno de estos pasos representa por sí mismo un obstáculo o molestia que

puede limitar la probabilidad de que los consumidores de servicios financieros sigan el proceso de reclamo hasta quedar plenamente satisfechos.

Esto resulta todavía más complicado para los consumidores de la base de la pirámide a causa de obstáculos a nivel de los canales (tales como exigir que el reclamo se presente por escrito cuando muchos consumidores de este mercado son analfabetos), obstáculos de ubicación (por ejemplo, el hecho de que las oficinas de reclamo estén en la capital o en ciudades importantes), y obstáculos psicológicos (como la falta de confianza en las instituciones financieras o gubernamentales, que lleva a los consumidores a concluir que no se saca nada con reclamar en cuanto tropiezan con la primera señal de dificultad) (Kempson, 2012). Por lo tanto, la meta de los responsables de las políticas debería ser diseñar sistemas de recurso que minimicen la probabilidad de que un consumidor que tenga una queja legítima no reciba la reparación correspondiente a causa de cualquiera de estos obstáculos que son frecuentes entre los consumidores situados en la base de la pirámide.

Para reducir estos escollos, en primer lugar los responsables de las políticas deben entender la manera en que los consumidores utilizan los diferentes canales disponibles, y saber si hay ciertos aspectos que crean obstáculos innecesarios a los reclamantes. Luego, los proveedores de sistemas de recurso pueden utilizar este mapeo inicial para identificar mejores formas de servicio a los consumidores que también ayuden o impulsen a los consumidores a utilizar mejor estos sistemas y obtener mejores resultados. Por ejemplo, en Colombia la Superintendencia Financiera por lo general remite a todos los reclamantes al proveedor de servicios financieros antes de iniciar su propio proceso para tramitar un reclamo. Para reducir la posible inercia de los consumidores, la oficina de reclamos cuenta con computadoras junto a los mesones de los representantes que reciben las consultas iniciales, quienes pueden ayudar inmediatamente a los consumidores a presentar su reclamo a la institución financiera. Así se reduce el riesgo de que los reclamantes no continúen el proceso una vez que abandonan la superintendencia o no se pongan en contacto con la institución financiera por su propia cuenta.

Aparte de los obstáculos en el diseño de los sistemas, los canales o los procesos, puede haber obstáculos inherentes a la personalidad de los consumidores que pueden determinar su propensión a utilizar los canales de recurso. El Servicio del Defensor Financiero (FOS, por su sigla en inglés) del Reino Unido, en una encuesta de consumidores que habían presentado o no reclamos cuando tuvieron problemas con algún banco, concluyó que los rasgos de personalidad individuales del tipo "soy una persona que siente que tiene el control de

su vida” o “soy el tipo de persona que reclama hasta que obtiene lo que quiere” eran factores más decisivos de la probabilidad de presentar reclamos que las características demográficas, incluida la situación socioeconómica (Kempson, 2012). Esta conclusión señala la necesidad de considerar diferentes modelos de promoción o procesos dirigidos a estos diversos tipos de personalidad, de manera que la personalidad no sea un factor tan determinante de las personas que reclaman. Sin embargo, también es posible que las características socioeconómicas o demográficas en los mercados de la base de la pirámide donde existe una mayor estratificación social o de clases signifiquen que tendrán mayor influencia en la propensión a reclamar que en el Reino Unido. Esto hace necesario probar las conclusiones correspondientes al Reino Unido en un contexto de base de la pirámide, que es el tema de investigaciones sobre el terreno que realiza actualmente el CGAP.

### “Cultura de reclamo”, confianza y aceptación de los sistemas de recurso

Con mucha frecuencia, el reducido número de reclamos se atribuye a la creencia de que reclamar no forma parte de una determinada cultura. Aunque la palabra “reclamo” puede tener una connotación negativa en todo el mundo, presentar y resolver quejas legítimas no debería tener tal connotación. Para cultivar un entorno en que pueda existir y prosperar una “cultura de reclamo” saludable, particularmente en la base de la pirámide, donde persiste un legado de exclusión y falta de autonomía, pueden ser necesarios esfuerzos sostenidos y sistémicos que trascienden el sector financiero<sup>26</sup>.

Los proveedores de sistemas de recurso están adoptando medidas creativas para cultivar la confianza y lograr la aceptación de diversos interesados. Por ejemplo, en Senegal, desde el inicio de su mandato el mediador de servicios bancarios y otros servicios financieros llevó a cabo una campaña de sensibilización adaptada exclusivamente a las circunstancias locales, cuyo objetivo era crear conciencia y generar confianza en diversas poblaciones con respecto al nuevo sistema. En zonas más rurales, esto incluye organizar reuniones públicas con miembros de la comunidad, líderes locales y proveedores de servicios financieros. El mediador envía invitaciones formales a los proveedores de servicios financieros y líderes locales, y publica el encuentro a través de la estación de radio local y otros medios apropiados. El día antes del evento, el media-

dor se reúne solamente con el personal local de las instituciones financieras para explicarles su mandato, los procedimientos de resolución de diferencias y los objetivos de la reunión, y para responder preguntas. Durante el evento público, se alienta a los miembros de la comunidad y a sus líderes a plantear sus preguntas y expresar cualquier problema que pudieran tener con las instituciones financieras locales, las que luego tienen la oportunidad de responder. Luego, el mediador puede expresar sus opiniones o sugerencias. Esto no solo ayuda a plantear y resolver quejas generales, lo que constituye un punto de partida más fácil que la formulación de reclamos a título individual, sino que también sirve de ejemplo público sobre cómo funcionará la mediación, y demuestra la equidad del propio mediador con ambas partes<sup>27</sup>.

Debería tenerse en cuenta el legado de desconfianza resultante de experiencias pasadas de los consumidores ya sea con los proveedores de servicios financieros o con el Gobierno. En Armenia, el mediador del sistema financiero describe los problemas de confianza que enfrenta, particularmente debido a las experiencias negativas de la gente durante y después del colapso de la Unión Soviética. Además, los consumidores armenios tienden a creer que si un servicio es gratuito (y este lo es), la calidad será inferior. En consecuencia, si bien podría suponerse que la gratuidad de los servicios es un incentivo, en el caso armenio se demuestra que el contexto cultural, político e histórico puede contradecir nuestros supuestos acerca del comportamiento de los consumidores y la utilización de los servicios de recurso. Para resolver este problema, el mediador realiza frecuentes campañas de sensibilización y de información dirigidas a los consumidores en todo el país.

Crear una cultura de reclamo no comienza ni termina con los consumidores. Las instituciones financieras y su personal pueden tener temor a la transferencia de poder que viene aparejada a todo sistema de recurso eficaz, en particular el personal que atiende directamente a los clientes. Por ejemplo, en Haití, Fonkoze diseñó y puso en marcha su línea directa de atención de reclamos para encarar estas inquietudes del personal y lograr su aceptación. Como las operaciones están descentralizadas, Fonkoze recurrió a los oficiales de crédito para distribuir tarjetas en las que se informaba a los clientes sobre la nueva línea directa gratuita. Sin embargo, los oficiales de crédito expresaron inquietud de que el servicio telefónico pudiera reducir su autoridad frente a los clientes

26 Estos legados pueden ser complejos y estar profundamente arraigados, y hay que entenderlos para poder abordarlos. Las investigaciones sobre consumidores también pueden ser una herramienta útil. Por ejemplo, en un estudio del CGAP y la FSD en Kenia se examinó, entre otras cosas, el acceso de las víctimas de la denominada estafa de la pirámide a los sistemas de recurso: “El 25% de las personas que perdieron dinero no reclamó porque no sabían cómo hacerlo, y el 34% no lo hizo porque pensó que no valdría la pena. La mayoría de los participantes [en el grupo de discusión] que habían sido engañados declararon que se sentían demasiado avergonzados para reconocer que habían participado en tal fraude”.

27 Si bien el mediador del denominado *Observatoire de Qualité des Services Financiers* describe este método como algo “exclusivamente africano”, el Banco de la Reserva de India, entre otros, también usa variaciones de las reuniones públicas para promover la inclusión financiera en los poblados que no cuentan con servicios bancarios; lo mismo ocurre en muchos otros lugares del mundo como parte de las campañas de educación financiera.



y afectar la disciplina de reembolso de los préstamos. La gerencia de Fonkoze cayó en cuenta de que una línea directa gratuita, y potencialmente anónima, también podría ser ventajosa para el personal sobre el terreno, y decidió extenderla al personal. La gerencia superior visitó a las sucursales participantes para explicar la finalidad de la línea directa al personal y reasegurarles que la atención de los reclamos y los procedimientos de investigación serían justos.

Puesto que los sistemas de recurso a menudo comienzan en los mercados de la base de la pirámide tan solo con una opción de recurso externa, voluntaria y no vinculante, para contribuir a su éxito es especialmente importante generar confianza y crear una cultura dinámica de tramitación de reclamos entre las instituciones financieras. Volviendo al caso de Senegal, el mediador de servicios bancarios y otros servicios financieros, que se apoya en la cooperación voluntaria y el cumplimiento por parte de las instituciones financieras, ha logrado mejores resultados consultando informalmente a los proveedores en lugar de enviarles notificaciones oficiales, lo que le ha permitido aplicar una estrategia de acercamiento más personal en el sector, incluida la entrega en persona de recomendaciones y de los informes de finales del ejercicio a las autoridades superiores de cada institución financiera importante.

Incluso en los mercados donde se aplican plenamente los mecanismos de recurso y su cumplimiento es obligatorio, lograr su aceptación en el sector puede tener un impacto positivo tanto en la experiencia de los consumidores y los resultados obtenidos como en reducir la carga directa que significa para el Estado la atención de consultas y reclamos. Un método que se utiliza en mercados como el de Filipinas, entre otros, consiste en crear incentivos positivos para la reputación, otorgando un premio anual a la institución financiera de mejor trayectoria en la tramitación de reclamos. Varios países africanos también han incrementado o están desarrollando software que utilizaría los datos oficiales sobre reclamos para medir y calificar la calidad de los servicios de las instituciones teniendo en cuenta factores tales como el volumen de quejas, su resolución oportuna y el grado de satisfacción de los clientes con los canales de recurso.

## V. Problemas de implementación en los mercados de la base de la pirámide

### Cobertura de la reglamentación y otras realidades políticas

Los responsables de las políticas de los países de todo el mundo, pero particularmente los de muchos merca-

dos emergentes y economías en desarrollo, enfrentan considerables problemas de cobertura de mercado, en parte porque no tienen autoridad sobre algunos de los diversos proveedores que prestan servicios a consumidores de la base de la pirámide. Los proveedores pueden ser IMF, instituciones de préstamo de consumo, proveedores informales y proveedores de servicios de banca sin sucursales. Estos problemas pueden crear situaciones en que los responsables de las políticas carecen de autoridad para establecer normas sobre los canales de recurso interno, imponer sanciones o emitir reglas o decisiones de cumplimiento obligatorio sobre los casos presentados por los consumidores. Igualmente, en los mercados donde existen modelos innovadores de servicios financieros que consisten en alianzas de instituciones financieras con otros sectores, por ejemplo con empresas de telecomunicaciones, los responsables de las políticas deberían prestar atención especial a la forma en que determinan cuál de las partes debería responsabilizarse de tramitar los reclamos, y establecer reglas sobre la manera en que se informa a los clientes acerca de quién es la parte responsable cuando se opera con terceros (agentes o contratistas).

Aparte de la cobertura del mercado, otro problema de los sistemas de recurso externos puede ser la falta de autoridad legal o de influencia política para exigir el cumplimiento de las decisiones. En algunas circunstancias, es posible que en la práctica otros proveedores de sistemas de recurso externos, ya sea mecanismos respaldados por el sector u otros órganos gubernamentales, no consigan la cooperación de proveedores de servicios financieros necesaria para todo proceso de resolución no judicial. Por ejemplo, en un país africano un defensor de clientes bancarios designado para la resolución de diferencias de los miembros de una asociación bancaria de carácter voluntario aparentemente no tenía la independencia ni los medios para ser un complemento eficaz del sistema de recurso interno. En otro país, un consejo de protección al consumidor establecido por ley recibía una gran cantidad de reclamos contra bancos, pero carecía de la autoridad legal o de la capacidad práctica para exigir que los bancos respondieran a sus consultas o participaran en un proceso de mediación. En cambio, el consejo terminó remitiendo los reclamos al banco central, que si bien no tenía ese mandato, poseía influencia política.

Casos como este señalan la importancia del "poder de persuasión" o de la "persuasión moral" cuando la autoridad es limitada o no está bien definida. También puede ser necesaria una coordinación incluso más estrecha con las instituciones financieras y sus asociaciones para establecer sólidos mecanismos de recurso interno, incluso si son de carácter voluntario, y para demostrar las ventajas que pueden llegar a tener los sistemas de recurso eficaces en sus modelos de negocio.

## Limitaciones de medios y de capacidad para implementar sistemas de recurso

Crear un sistema de recurso que funcione bien para una amplia gama de consumidores y proveedores de la base de la pirámide puede plantear grandes desafíos en materia de medios y de capacidad para los responsables de las políticas de los mercados emergentes y las economías en desarrollo. A diferencia de otras prioridades de protección del consumidor, como la formulación y exigencia del cumplimiento de las reglas de divulgación de información y transparencia de precios, el procedimiento de recurso es una actividad que demanda mucho tiempo y medios, y que exige dar seguimiento a las normas del sector y exigir su cumplimiento, atender directamente a los clientes y, en algunos casos, recurrir a la mediación o a la resolución de diferencias. En muchas unidades de protección del consumidor de los bancos centrales u otras entidades reguladoras que no cuentan con suficiente personal, estas actividades pueden demandar mucho tiempo.

Sin embargo, la alternativa (utilizar sistemas de recurso exclusivamente del sector) no ha logrado proporcionar mecanismos coherentes, de calidad y de amplio alcance en estos tipos de mercado. Por lo tanto, se puede argumentar con propiedad que incluso en los casos de gran restricción de medios, las entidades reguladoras deben cumplir una función activa, aunque sea limitada, en el sistema de recurso para garantizar la calidad de los servicios y protecciones adecuadas para una amplia gama de tipos de consumidores.

## Estrategias para crear sistemas de recurso eficientes y eficaces en función del costo cuando los medios son limitados

Estas limitaciones de medios y de capacidad tienen un impacto en el diseño e implementación de sistemas de recurso interno en los proveedores de servicios financieros de la base de la pirámide, así como en el alcance de las opciones de recurso externas disponibles en países que se caracterizan por un bajo nivel de inclusión financiera. Varios métodos iniciales y estrategias de reducción de costos ayudan incluso a los proveedores y responsables de las políticas con mayores limitaciones de medios y de capacidad a emprender la tarea.

**En los casos en que mecanismos tales como líneas directas gratuitas o centros de llamadas no están al alcance de los proveedores o entidades reguladoras del sector financiero<sup>28</sup>, es posible crear muy buenos**

**sistemas de recurso internos con tecnologías mucho menos sofisticadas.** Por ejemplo, en India, la IMF Mahashakti recibió elogios por su tratamiento sistemático y diligente de los reclamos, los que eran registrados en cada sucursal y examinados periódicamente por los gerentes de sucursales y por el jefe de la organización<sup>29</sup>. Igualmente, las instituciones financieras sin fines de lucro pueden utilizar donaciones para implementar medidas de protección del consumidor tales como mecanismos de recurso. Ese fue el caso cuando Fonkoze recibió dos líneas telefónicas para llamadas gratuitas donadas por dos de las principales empresas de telefonía móvil, que resultaron esenciales para poner en funcionamiento su línea directa de atención de reclamos. Para reducir los costos de un sistema de recurso eficaz se pueden utilizar otros medios creativos. Por ejemplo, la agencia de protección al consumidor financiero de México cuenta con un centro de llamadas muy activo que atiende un promedio de 4000 reclamos por día; algunos de los teléfonos son atendidos por jóvenes mexicanos que cumplen un servicio civil obligatorio durante un año como parte de los requisitos para obtener su título universitario.

**Al implementar un nuevo régimen de recurso cuando los medios son limitados, los proveedores y las autoridades responsables de las políticas también pueden aprovechar las vías y canales existentes para lograr resultados más eficaces y eficientes** si los individuos y las instituciones tienen formas de resolver los problemas. En lugar de reinventar la rueda, a través de unas pocas reuniones iniciales de grupos de discusión con la participación de consumidores financieros de la base de la pirámide, instituciones financieras y órganos reguladores o de protección del consumidor existentes se puede obtener información sobre dónde es posible que ya existan canales informales. Para los consumidores, es posible que haya líderes o estructuras locales (no necesariamente gubernamentales) que brinden ayuda para la resolución de diferencias y de problemas. También es posible que existan servicios sociales, como servicios paralegales o centros de asesoría de base comunitaria, que podrían ayudar a poner en contacto a los consumidores de la base de la pirámide con las nuevas estructuras. En las instituciones financieras u órganos reguladores también puede haber personas en particular que hayan cumplido la función de solucionador de problemas confiable de manera natural.

**La identificación, formalización y aprovechamiento de los canales existentes puede reducir los costos**

<sup>28</sup> Por ejemplo, en Filipinas, dos entidades reguladoras del sector financiero y una estructura de protección al consumidor que ofrecen mecanismos de recurso a los consumidores explicaron que estaban estudiando los costos que significaría crear una línea directa gratuita o un centro de llamadas, pero que dudaban de que esa opción estuviera al alcance de sus medios disponibles.

<sup>29</sup> En India, Mahashakti implementó este sistema relativamente barato y recibió elogios de Kiva, su socio fundador internacional, que examinó el mecanismo de recurso interno como parte de su sistema piloto de calificación social.

iniciales, particularmente los costos de difusión, y mejorar los resultados. Un buen punto de partida son las investigaciones enfocadas en los consumidores. Por ejemplo, los consumidores de servicios microfinancieros de Filipinas que participaron en grupos de discusión dirigidos por el CGAP no pensaban que la resolución de diferencias con las instituciones financieras constituían una preocupación prioritaria de protección del consumidor, y a menudo mencionaron la facilidad de acceso al capitán de *barangay* (un líder local común en todas las comunidades de ese país). Si bien los capitanes de *barangay* no cumplen una función oficial de recurso en el ámbito financiero en Filipinas, son sin duda un elemento preferido y potencialmente eficaz para resolver diferencias financieras de las personas de bajos ingresos. Si utilizaran esa información, los servicios financieros o los proveedores de mecanismos de recurso externos podrían mejorar la sensibilización, la accesibilidad y los métodos de recurso adecuados mediante la difusión de información a través de los capitanes de *barangay* o estableciendo vínculos con ellos en las comunidades donde se desempeñan, todo ello con la posibilidad de lograr eficiencias y ahorros.

En los mercados donde algunos proveedores de servicios financieros pueden disponer de medios para financiar sistemas de recurso integrales pero otros tendrían dificultades para hacerlo, **vale la pena considerar el financiamiento de mecanismos de recurso externos mediante aportes obligatorios del sector según las distintas capacidades de pago de los proveedores.** Un modelo muy avanzado es el mecanismo del mediador del sistema financiero de Armenia, que combina gravámenes y comisiones. El gravamen se calcula sobre la base de la participación de mercado de una institución financiera (un buen indicador de la capacidad de pago), mientras que las comisiones toman en cuenta el número de reclamos presentados contra un determinado proveedor. La comisión no se aplica a los primeros dos casos de cada año, lo que ayuda a las empresas más pequeñas.

## VI. Utilización de los datos para dar seguimiento a los sistemas de recurso en la base de la pirámide y maximizar su eficacia

Muchos de los ejemplos mencionados ilustran distintas formas en que las autoridades responsables de las políticas y los proveedores de servicios financieros han maximizado el impacto de sus inversiones en sistemas de recurso. Hay varias maneras importantes en que los datos generados por dichos sistemas pueden utilizarse para hacer su seguimiento en la base de la pirámide y maximizar su eficacia:

- **Fiscalización y mejora del sistema de recurso.** Como se ha señalado, los datos recopilados a través de los sistemas de recurso internos o externos permiten a las entidades de regulación o supervisión del sector financiero fiscalizar y dar seguimiento al sistema de recurso de los consumidores. Idealmente, se pueden crear sistemas para supervisar fácilmente el cumplimiento de las normas fundamentales. Por ejemplo, en cuanto se registra un reclamo en el sistema integrado de quejas de la IRDA, este señala automáticamente los reclamos que no figuran como resueltos dentro del plazo requerido para su resolución. Los datos sobre los reclamos también pueden ayudar a detectar deficiencias, así como las mejoras necesarias del sistema de recurso.
- **Ampliación de la cobertura y la llegada a los mercados de la base de la pirámide.** Una vez que se ha establecido la meta de llegar a los consumidores de la base de la pirámide y proporcionarles mecanismos de recurso eficaces, es importante incorporar maneras de medir o probar los avances realizados para lograr dicho objetivo. Los sistemas de tramitación de reclamos recogen información sumamente útil para diversos fines. Si esa información incluye ciertos datos demográficos sobre la persona que reclama, estos pueden hacerse anónimos y emplearse para evaluar los avances para llegar a los mercados previstos. Los datos no demográficos también se pueden usar como indicadores de las características de la base de la pirámide, por ejemplo, ubicación del reclamante, profesión o fuentes de ingresos y tipos de productos financieros utilizados.
- **Seguimiento del mercado y supervisión de la protección al consumidor en las instituciones financieras individuales.** Los datos provenientes de los sistemas de recurso se pueden analizar para detectar tendencias de los reclamos que permitan identificar áreas problemáticas, ya sea proveedores o productos de alto riesgo, o alguna cuestión a nivel del mercado que cause inquietud, y posibles medidas de respuesta. El análisis de estos datos consolidados sobre los reclamos puede ser útil para los responsables de las políticas, proveedores y consumidores. Por ejemplo, en India, en un examen de los primeros seis meses de funcionamiento del mecanismo integrado de atención de quejas de la IRDA se detectó un patrón en los reclamos según el cual, en ciertas zonas rurales, los asegurados no estaban recibiendo documentos importantes de las pólizas de seguro y fianzas porque había problemas con el sistema de correos. La IRDA identificó las áreas y proveedores específicos y recomendó utilizar un servicio especial de correo para hacer llegar esos documentos a los nuevos clientes en esas zonas tradicionalmente desatendidas. Los proveedores, que anteriormente no tenían acceso a datos de todo el mercado ni los

habían analizado, agradecieron la recomendación, que les ayudó a mejorar la cobertura de seguros y a elevar el nivel de satisfacción de los clientes.

La disponibilidad de un sistema de recurso eficaz es un elemento esencial de la protección del consumidor y del desarrollo responsable del mercado. Si bien algunas de las medidas recomendadas pueden demandar muchos recursos, hay numerosos ejemplos de proveedores de servicios financieros, asociaciones del sector y entidades responsables de las políticas que están adoptando medidas importantes para mejorar la disponibilidad de sistemas de recurso que estén al alcance de sus medios. En general lo hacen porque creen firmemente en los beneficios a largo plazo de invertir en sistemas de recurso eficaces para el desarrollo de servicios y mercados financieros sólidos y responsables.

El método más adecuado consiste en proceder paso a paso, abordando en primer lugar la cuestión de la *eficacia*, luego la *eficiencia* y la *capacidad de ampliación de los sistemas*. Los sistemas que demandan gran cantidad de recursos humanos y que solo se pueden implementar en pequeña escala pueden contribuir considerablemente a generar la confianza, fomentar la aceptación y crear la cultura de rendición de cuentas necesarias para poder aumentar la demanda de sistemas de recurso. Comenzar de esta manera gradual también puede permitir a los proveedores de sistemas de recurso identificar oportunidades específicas que puedan aprovecharse para incorporar eficiencias en el largo plazo. Una vez sentadas estas bases, el uso de nuevas tecnologías —como aquellas que han permitido extender los servicios financieros a los mercados de la base de la pirámide (por ejemplo, las plataformas móviles) y los sistemas de gestión integrada a través de Internet— puede ser fundamental para ampliar y expandir con eficacia y eficiencia los sistemas de recurso a todo el mercado de la base de la pirámide.

## Referencias

Armenia (2009), Ley sobre el Mediador del Sistema Financiero.

Banco Central de Armenia (2008a), Regulación n.º 8/04 sobre principios y requisitos mínimos para los actos jurídicos internos sobre la tramitación de reclamos de los clientes, y Resolución n.º 229.

\_\_\_\_ (2008b), Regulación n.º 8/05 sobre requisitos mínimos sobre el orden, las condiciones y los métodos de comunicación entre el banco y el depositante, el consumidor y el acreedor.

Banco Mundial (2012), *Good Practices for Financial Consumer Protection*, Washington, DC: Banco Mundial, junio.

BCN (Banco Central de Nigeria) (2011), "Circular Directing Deposit Money Banks to Expand the Existing ATM Help Desk to Handle All Consumer Complaints and for Discount Houses and All Other Financial Institutions to Establish a Consumer Complaint Help Desk", FPR/DIR/CIR/GEN/01/020, 16 de abril.

Centro para la Inclusión Financiera (Center for Financial Inclusion) (2012), "Responding to Client Complaints at Tameer Bank, Pakistan", Smartnote 15, Washington, DC: Centro para la Inclusión Financiera, septiembre.

Chien, Jennifer (2012), "Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion", *Enfoques* n.º 78, Washington, DC: CGAP, marzo.

Collins, Daryl, y Julie Zollman (2011), "Financial Capability and the Poor: Are We Missing the Mark?", FSD Insights, Nairobi, Kenya: FSD Kenya.

Colombia (2009), Ley n.º 1328 de 2009, por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

Comisión Europea (1998), Recomendación 98/257/EC del 30 de marzo de 1998 relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo.

Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior y Servicios (2008), *Alternative Dispute Resolution in the Area of Financial Services*, Bruselas: Comisión Europea, 12 de diciembre.

Commonwealth Ombudsman (2009), *Better Practice Guide to Complaint Handling*, Canberra: Commonwealth Ombudsman, abril.

Cook, Sarah (2012), *Complaint Management Excellence: Creating Customer Loyalty through Service Recovery*, Londres: Kogan Page Ltd.

Davel, Gabriel (2013), "Opciones de reglamentación destinadas a poner freno a las dificultades causadas por la deuda", *Enfoques* n.º 83, Washington, DC: CGAP, marzo.

- Davidow, Moshe y Peter A. Dacin (1997), "Understanding and Influencing Consumer Complaint Behavior: Improving Organizational Complaint Management", *Advances in Consumer Research*, vol. 24, Provo, Utah: Association for Consumer Research, 450-56.
- Dias, Denise (2013), *Aplicación de la protección del consumidor en las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Guía técnica para supervisores bancarios*, Washington, DC: CGAP, agosto.
- Flaming, Mark, Alexander Owino, Katharine McKee, Nicola Jentzsch, Simone di Castri, Bilha Maina, Moses Ochieng, Daryl Collins y Brendan Ahern (2011), *Consumer Protection Diagnostic Study: Kenya*, FSD Kenya, enero.
- FSA (Financial Services Authority, Reino Unido) (2010), *Review of Complaint Handling in Banking Groups*, Reino Unido: Financial Services Authority.
- iMali Matters (2011), *Imali Matters Impact Assessment*, Johannesburgo: iMali Matters, 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.
- Kempson, Elaine, Sharon Collard y Nick Moore (2004), *Fair and Reasonable: An Assessment of the Financial Ombudsman Service*, Bristol: Personal Finance Research Centre, Universidad de Bristol, abril.
- Levin, Philip (2012), *Organizational Design to Succeed in Mobile Money*, Londres: GSMA.
- Mediador del Sistema Financiero (Armenia) (2011), *Informe anual 2010*, Yereván: Oficina del Mediador del Sistema Financiero.
- Nicaragua (2010), Norma para las Operaciones de Tarjetas de Crédito, Resolución n.º CD-SIBOIF-629-4-MAY26-2010.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2011), *G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*, París: OCDE, octubre.
- Rutledge, Susan L. (2010), *Consumer Protection and Financial Literacy: Lessons from Nine Country Studies*, Washington, DC: Banco Mundial, junio.
- Senegal (2009a), Decreto 2009-95 del 6 de febrero.
- \_\_\_\_ (2009b), Orden n.º 02256 del 2 de marzo, por la que se establecen las atribuciones y condiciones para el ejercicio de las actividades del mediador financiero.
- Shuptrine, F. Kelly y Gerhard Wenglorz (1981), "Comprehensive Identification of Consumers' Marketplace Problems and What They Do about Them", *Advances in Consumer Research*, vol. 8, Ann Arbor: Association for Consumer Research, 687-92.
- Sudáfrica (2002), Ley n.º 37 de 2002 sobre servicios de asesoría e intermediación financiera.
- \_\_\_\_ (2004), Ley n.º 37 de 2004 sobre sistemas de defensores de clientes de servicios financieros.
- Thomas, David y Francis Frinzon (2012a), *Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Fundamentals for a Financial Ombudsman*, Washington, DC: Banco Mundial, enero.
- \_\_\_\_ (2012b), *Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Current Arrangements in Central and Eastern Europe*, Washington, DC: Banco Mundial, enero.

## Anexo A. Cuadro comparativo de sistemas de recurso institucionales en economías de mercado emergentes y en desarrollo

País	Regulación de los sistemas de recurso internos	Sistema de recurso externo (no judicial)	Función de la entidad reguladora con respecto al sistema de recurso
Armenia	✓	✓Mediador del sistema financiero (establecido por ley)	Supervisión
Azerbaiyán		✓Línea directa en el Banco Central de Azerbaiyán	Provisión directa
Bangladesh	✓Servicios financieros móviles solamente	✓Centro de Protección de los Intereses de los Consumidores (CIPC, por su sigla en inglés) del Banco de Bangladesh; Autoridad Reguladora de Microcrédito (MRA, por su sigla en inglés) (reclamos por correo electrónico solamente)	Provisión directa y supervisión
Bolivia	✓	✓Centro de Reclamos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI)	Provisión directa y supervisión
Bosnia y Herzegovina	✓Organizaciones de microcrédito solamente	✓Defensor del sistema bancario, en la Agencia Bancaria de la Republika Srpska	Provisión directa y supervisión
Botswana	✓	✓Departamento de Supervisión Bancaria del Banco de Botswana; Autoridad Reguladora de las Instituciones Financieras no Bancarias; Oficina de Arbitraje Bancario (OBA, por su sigla en inglés) (privada)	Provisión directa
Chile	✓	✓Defensor del asegurado; Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC); Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	Provisión directa y supervisión
Colombia	✓	✓Punto de Contacto, en la Superintendencia Financiera; sistema de defensores del consumidor	Provisión directa y supervisión
Georgia	✓	✓Línea directa en el Banco Nacional de Georgia	Provisión directa y supervisión
Ghana		✓Oficina de Investigaciones y Denuncias del Consumidor del Banco de Ghana	Provisión directa
Kenya	✓Corresponsales bancarios y centrales de riesgo solamente	✓Autoridad Reguladora de Seguros; Tribunal de Cooperativas (para cooperativas de ahorro y préstamo solamente)	Provisión directa y supervisión
India	✓Bancos comerciales	✓Defensor del cliente bancario, defensor del asegurado, Banco de la Reserva de India; Autoridad Reguladora y de Desarrollo del Sector de Seguros (IRDA)	Provisión directa y supervisión
Indonesia	✓	✓Consejo de Arreglo de Diferencias, del Banco de Indonesia; Agencia Nacional de Protección del Consumidor	Provisión directa y supervisión
Malasia	✓	✓Central de Mediación Financiera; Bank Negara Malaysia's BNMLink	Provisión directa y supervisión
México	✓	✓Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros(CONDUSEF)	Provisión directa y supervisión
Nicaragua	✓IMF solamente	✓Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras (SIBOIF); Comisión Nacional de Microfinanzas (CONAMI)	Provisión directa y supervisión
Nigeria	✓	✓Banco Central de Nigeria	Provisión directa y supervisión
Pakistán	✓	✓Banking Mohtasib Pakistan (defensor público en asuntos bancarios)	Provisión directa y supervisión
Perú	✓	✓Defensor del cliente financiero; Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI); Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	Provisión directa y supervisión

País	Regulación de los sistemas de recurso internos	Sistema de recurso externo (no judicial)	Función de la entidad reguladora con respecto al sistema de recurso
Filipinas	✓ Tarjetas de crédito solamente	✓ Grupo de Asuntos Relativos a Clientes Financieros del Banco Central de Filipinas	Provisión directa y supervisión
Senegal		✓ Mediador de servicios bancarios y otros servicios financieros, y mediador de seguros, dependientes de la Entidad Supervisora de la Calidad de los Servicios Financieros(OQSF, por su sigla en francés)	Provisión directa
Serbia	✓	✓ Defensor del sistema bancario, establecido por el Banco Nacional de Serbia	Provisión directa y supervisión
Sudáfrica	✓	✓ Oficina del Defensor de Clientes de Operaciones Crediticias; defensor de asegurados con pólizas de largo plazo; defensor del cliente bancario; Oficina del Defensor de los Proveedores de Servicios Financieros; defensor de asegurados con pólizas de corto plazo; árbitro de fondos de pensiones; Entidad Nacional de Reglamentación del Crédito	Provisión directa y supervisión
Swazilandia		✓ Árbitro de seguros y fondos de pensiones	Provisión directa
Uganda	✓	✓ Banco de Uganda; Comisión de Seguros	Provisión directa y supervisión

## **Anexo B. Creación de mecanismos de recurso externos para los mercados de la base de la pirámide**

La cantidad de mercados emergentes y economías en desarrollo que cuentan con mecanismos de recurso externos en funcionamiento o en preparación ha aumentado considerablemente en años recientes. Una opción de recurso externa<sup>30</sup>, aunque en un comienzo sea limitada, es un componente importante de los sistemas de recurso en los mercados de la base de la pirámide, donde la calidad de los mecanismos internos puede variar considerablemente en los distintos segmentos de proveedores y las distintas regiones de un país.

Una de las decisiones más importantes al crear mecanismos de recurso externos es la elección del modelo institucional que se ha de usar como base. Un examen de las prácticas en los mercados emergentes y las economías en desarrollo apunta a tres modelos principales: con “respaldo del Estado”, con “respaldo del sector”, e “híbridos”. Incluso dentro de estas tres tipologías principales puede haber considerables variaciones de los mandatos y facultades de un mecanismo, las partes del mercado financiero que abarcan, sus procedimientos y métodos de resolución de diferencias, el grado de independencia y la manera en que se garantiza la rendición de cuentas y ante quién se rinde cuenta, etcétera. En el cuadro B-1 se comparan diferentes ejemplos de países donde se aplica uno de estos tres modelos, y se indican los principales factores que afectan las disposiciones institucionales para los sistemas de recurso externos.

---

<sup>30</sup> Hay varios términos para referirse a los proveedores de sistemas de recurso externos —“mediador”, “defensor” y “consejos de reclamos” se utilizan con frecuencia—, pero su significado no es estricto.



**Cuadro B-1. Comparación de factores principales en distintos mecanismos de recurso externos**

Pais - Mecanismo	Tipología	Cobertura de mercado	Procedimientos y métodos	Exigencia de cumplimiento del resultado	Financiamiento	Rendición de cuentas e independencia
Bosnia y Herzegovina Defensor del sistema bancario	Respaldo del Estado (establecido por ley)	Banca	Mediación para lograr resolución amigable	El resultado solo es de cumplimiento obligatorio si ha sido acordado por ambas partes	Gubernamental (dentro del presupuesto de la Agencia Bancaria de la Federación de Bosnia y Herzegovina (FBA))	La legislación establece principios de independencia, pero no prescribe medidas específicas para su materialización
Nicaragua Oficina de Atención a los Consumidores, Departamento Legal, SIBOIF	Respaldo del Estado (mandato legislativo explícito)	Tarjetas de crédito desde 2010; ampliada en 2013 para abarcar la gama completa de productos ofrecidos por proveedores regulados	Procedimientos formales de pronunciamiento	Las recomendaciones pueden ser obligatorias si son adoptadas por la superintendencia	Gubernamental (dentro del presupuesto de la SIBOIF)	Pleno control de la superintendencia
Sudáfrica Defensor de los proveedores de servicios financieros	Respaldo del Estado (establecido por ley)	Todos los proveedores de servicios financieros que no estén cubiertos por un sistema de defensoría de carácter voluntario	Procura que las partes acepten el resultado; si ello no ocurre, el defensor puede desestimar el reclamo o emitir una decisión final	La decisión final es de cumplimiento obligatorio como si fuera una sentencia del Tribunal Supremo	Gubernamental, pero el costo de la tramitación de los reclamos se cobra a los proveedores	Nombrado por el Consejo de Servicios Financieros; disposiciones para mantener la independencia
Botswana Oficina de Arbitraje Bancario	Respaldo del sector (establecida en forma voluntaria)	Los bancos que son miembros de la Asociación de Bancos de Botswana	Se da a los bancos un plazo de 14 días para resolver el reclamo; una vez cumplido el plazo, se procede a un pronunciamiento	La decisión es una resolución recomendada que el banco supuestamente debe cumplir	Asociación de Bancos de Botswana	Informa directamente a la Asociación de Bancos de Botswana; no tiene independencia financiera
Malasia Central de Mediación Financiera	Respaldo del sector (pero establecida con apoyo del banco central)	Todos los proveedores de servicios financieros que son miembros	Primero, el mediador intenta facilitar la comunicación; si no lo logra, emite su propia decisión	El resultado es de cumplimiento obligatorio para el proveedor, pero no para el consumidor	Al comienzo tuvo apoyo del banco central, pero en la actualidad es totalmente independiente y se financia mediante el cobro de un gravamen anual a los proveedores	El consejo que supervisa a la central está integrado mayormente por directores independientes y un representante de la asociación de consumidores
Armenia Mediador del sistema financiero	Híbrido (establecido por ley; financiado por instituciones financieras)	Todos los proveedores de servicios financieros	El mediador recibe las peticiones escritas, y se pronuncia y emite su decisión	El resultado es de cumplimiento obligatorio si es aceptado por el consumidor (solamente)	Contribuciones de los proveedores de servicios financieros establecidas por ley, que son determinadas según su participación de mercado	El consejo que supervisa al mediador está integrado por diversos miembros, pero estos en su mayoría pertenecen al sector financiero
Colombia Defensores del consumidor	Híbrido (exigidos por ley; nombrados y financiados por los proveedores; aprobados y regulados por la Superintendencia Financiera)	Todos los proveedores de servicios financieros deben nombrar un defensor	Mediación para lograr una resolución amigable	El resultado es de cumplimiento obligatorio únicamente si hay acuerdo de ambas partes, salvo que el proveedor elija de antemano que las decisiones del defensor serán obligatorias	Cada proveedor de servicios financieros	Los defensores deben reunir ciertos requisitos para que puedan ser aprobados por la superintendencia, y reportan los casos a esta; los proveedores tienen libertad para despedir o cambiar al defensor





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

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP están disponibles en su sitio web: [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

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

Tel.: +1 202-473-9594  
Fax: +1 202-522-3744

Correo electrónico:  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)  
© CGAP, 2013

Los autores de este número de *Enfoques* son Megan Chapman, consultora, y Rafael Mazer, analista del sector financiero del CGAP.

Con fines bibliográficos, se sugiere citar esta nota de la serie como:  
Chapman, Megan y Rafael 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.

Impr.: ISBN 978-1-62696-028-2  
pdf: ISBN 978-1-62696-029-9

epub: ISBN 978-1-62696-030-5  
mobi: ISBN 978-1-62696-031-2

