

Aplicación de la protección del consumidor en las economías de mercados emergentes y en desarrollo

Guía técnica para supervisores bancarios

Denise Dias

16 de agosto de 2013



El Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) trabaja en pos de un mundo en el que todos tengan acceso a los servicios financieros que necesitan para mejorar sus vidas.

El CGAP formula soluciones innovadoras para la inclusión financiera a través de investigaciones prácticas y una labor activa con los prestadores de servicios financieros, los encargados de la formulación de políticas y las entidades de financiamiento. El CGAP se creó en 1995 y tiene su sede en el Banco Mundial. Combina un enfoque pragmático sobre el desarrollo del mercado con una plataforma de promoción del acceso de los pobres a las finanzas que se basa en datos observables.

© 2013, CGAP/Banco Mundial. Reservados todos los derechos.

CGAP

1818 H Street NW, MSN P3-300

Washington, DC 20433, EE. UU.

1 202 473 9594

www.cgap.org

www.microfinancegateway.org

Índice

Resumen	1
<i>Resumen de las directrices para supervisores bancarios sobre supervisión de la protección del consumidor en las EMED</i>	3
1 Introducción	5
2 Directrices para una supervisión eficaz de la protección del consumidor en las EMED	6
2.1 <i>Directriz 1: Organización y coordinación institucional</i>	6
2.2 <i>Directriz 2: Enfoque de la supervisión</i>	10
2.2.1 Supervisión de la protección del consumidor basada en los riesgos	10
La función del supervisor bancario en la gestión de las reclamaciones del consumidor	13
2.3 <i>Directriz 3: Planificación de la supervisión</i>	15
2.4 <i>Directriz 4: Organización interna</i>	16
2.5 <i>Directriz 5: Instrumentos y técnicas de supervisión</i>	19
2.5.1. Seguimiento del mercado	20
2.5.2. Inspecciones externas e in situ	22
2.5.3. Acciones para hacer cumplir la normativa (medidas correctivas y sanciones)	26
2.6 <i>Directriz 6: Procedimientos normalizados de supervisión</i>	27
2.7 <i>Directriz 7: Tipos, fuentes y calidad de la información</i>	29
2.7.1 Fuentes y tipos de información	29
2.7.2 Calidad de la información	31
2.8 <i>Directriz 8: Comentarios y aportaciones para la regulación</i>	32
3 Una estrategia gradual para aplicar las directrices	33
Bibliografía	36
Anexo 1: Países de la investigación	38
Anexo 2: Autoridades del Gobierno que participan en la protección del consumidor en los países analizados	39
Material de referencia de distintas jurisdicciones	41
<i>Descripción de los enfoques y programas de supervisión y las directrices regulatorias</i>	41
<i>Guías, manuales y otros materiales de referencia para los supervisores</i>	41
<i>Modelos de presentación de informes</i>	41
<i>Medidas de cumplimiento</i>	42
<i>Informes de supervisión, revisión supervisora</i>	42
<i>Memorandos de entendimiento entre autoridades</i>	42
<i>Herramientas y otros datos que los supervisores ponen a disposición del público en Internet</i>	42
<i>Otros materiales</i>	43
Lista de gráficos	
Gráfico 1: Inquietudes en torno a la protección del consumidor, según el Banco Negara Malasia	5
Gráfico 2: Estructura de supervisión nacional subyacente en la supervisión de la protección del consumidor de servicios financieros.....	7
Gráfico 3: Posible organización interna de una entidad de supervisión bancaria para la supervisión de la protección del consumidor	18
Gráfico 4: Prioridades de una estrategia gradual.....	33
Lista de cuadros	
Cuadro 1: Ejemplos de técnicas para la supervisión de la protección del consumidor de servicios financieros	19
Cuadro 2: Ejemplos de técnicas de inspección in situ a instituciones que se pueden usar en la supervisión de la protección del consumidor	24
Cuadro 3: Posibles fuentes de información para la supervisión de la protección del consumidor	29

Lista de recuadros

Recuadro 1: Ejemplos de coordinación interinstitucional en materia de protección del consumidor de servicios financieros.....	8
Recuadro 2: La función de los organismos de autorregulación en el marco de protección del consumidor de servicios financieros en India	9
Recuadro 3: Ejemplo de indicadores de riesgo de la protección del consumidor usados en Perú	12
Recuadro 4: Supervisión del cumplimiento en cuestiones relacionadas con el consumidor, Oficina del Contralor de la Moneda de Estados Unidos.....	13
Recuadro 5: Ejemplos de gestión de reclamaciones del consumidor en algunos países	15
Recuadro 6: La Oficina de Información y Estudios sobre el Consumidor del Banco de Ghana	17
Recuadro 7: Ejemplos de estudios temáticos en algunos países	25
Recuadro 8: Posibles contenidos de las guías de supervisión.....	28

Resumen

A raíz de la crisis financiera mundial se han redoblado los esfuerzos internacionales y nacionales para fortalecer la protección del consumidor de servicios financieros. El objetivo de estas iniciativas es promover una prestación responsable de servicios financieros que sea compatible con la estabilidad financiera. Es creciente el reconocimiento de que la protección del consumidor y la estabilidad financiera, consideradas tradicionalmente como objetivos que solo se asocian en forma indirecta o incluso pueden llegar a considerarse opuestos, son en gran medida complementarias¹. Los supervisores prudenciales de todo el mundo comparten el objetivo de generar o restablecer la confianza del consumidor en paralelo con el endurecimiento de los requisitos prudenciales establecidos en las nuevas normas del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. En algunas economías de mercados emergentes y en desarrollo (EMED)², el supervisor prudencial —muy a menudo, el supervisor bancario— tiene el mandato manifiesto de proteger al consumidor pero, en otros casos, asume esa función sin que se le haya atribuido explícitamente. Como parte de las iniciativas de inclusión financiera, en muchas EMED ha pasado a ser prioritaria una mayor atención a la protección del consumidor, que también puede haberse generado como respuesta a la presión de los políticos, de los medios de comunicación o de las asociaciones de consumidores.

Aparecen directrices nuevas de carácter internacional, se emiten nuevas regulaciones y se crean o reforman entidades nacionales para ocuparse de la protección del consumidor de servicios financieros. Tales transformaciones se están produciendo tanto en las economías avanzadas como en las EMED. En un considerable número de EMED, la autoridad de supervisión bancaria (en lo sucesivo, denominada “supervisor bancario”, aunque el alcance puede extenderse a instituciones financieras no bancarias y a otros servicios financieros ajenos al sector bancario, como el de los seguros o de pagos minoristas) desempeña una función clave en la protección del consumidor. Hasta la fecha, en las directrices normativas internacionales no se ha prestado una atención adecuada a los desafíos y oportunidades específicos a los que se enfrentan estas autoridades prudenciales al asumir la supervisión de la protección del consumidor. Muchas de ellas adoptan por primera vez este doble mandato de promoción de la estabilidad y fomento de la inclusión financiera.

Al mismo tiempo, y en especial en las EMED de ingreso bajo, las limitaciones derivadas de la capacidad humana y financiera, de los marcos jurídicos, de los sistemas judiciales y de los sistemas alternativos de resolución de disputas son mucho mayores que las de las economías avanzadas³. Esto genera un contexto menos propicio para la supervisión financiera en general, así como dificultades especiales en la optimización del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de la supervisión, cuando a las responsabilidades prudenciales de los supervisores bancarios se añade la protección del consumidor.

Esta publicación ofrece directrices a los supervisores bancarios encargados de la supervisión de la protección del consumidor en las EMED. Estos supervisores habitualmente desempeñan funciones importantes en la protección del consumidor en las EMED (o están en condiciones de hacerlo incluso cuando no se dedican a eso). Aunque el alcance de su mandato varía ampliamente de país en país, los supervisores bancarios tienden también a abarcar la más amplia variedad de actores y productos en los mercados minoristas pertinentes para la inclusión financiera, entre ellos los depósitos y el crédito; algunos incluso abarcan los proveedores de pagos y los proveedores no

¹ Véase [CGAP \(2011\)](#), [OCDE \(2011\)](#) y [Duke \(2009\)](#). El Consejo de Estabilidad Financiera ([FSB, 2011](#)), por ejemplo, señala que “tras la crisis financiera mundial, se han intensificado los esfuerzos nacionales e internacionales para fortalecer las políticas de protección del consumidor con el fin de promover la estabilidad financiera”.

² Según la publicación *Perspectivas de la economía mundial*, del Fondo Monetario Internacional, hay 120 economías clasificadas como EMED. Entre ellas figuran 10 miembros del Grupo de los 20 (G-20), así como 51 “países de ingreso bajo”. Fuente: [Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies. Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Prepared by a Task Force of the Financial Stability Board and staff of the International Monetary Fund and the World Bank](#). (Informe sobre la estabilidad financiera de las economías de mercados emergentes y en desarrollo para los ministros de Finanzas y gobernadores de Bancos Centrales del G-20, elaborado por un Grupo de Trabajo del Consejo de Estabilidad Financiera y por personal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial).

³ En este documento, el término “países de ingreso bajo” se emplea como sustituto de las EMED con limitaciones de recursos y capacidad de supervisión relativamente severas; estas jurisdicciones con frecuencia también han de hacer frente a otras trabas, como marcos jurídicos deficientes y sistemas judiciales relativamente ineficaces.

bancarios, que desempeñan una función destacada en la inclusión financiera, como las cooperativas financieras y los proveedores de servicios de microfinanzas⁴.

Esta guía no es un resumen de las mejores prácticas ni pretende modificar las normas internacionales existentes en materia de supervisión bancaria. Por el contrario, destaca áreas clave de oportunidad para que los supervisores bancarios mejoren la protección del consumidor aprovechando sus actuales procedimientos y recursos de supervisión, su mandato oficial, potestades y objetivos en materia de política, como la inclusión y la estabilidad financiera. Aunque se basa en estudios previos sobre la regulación de la protección del consumidor⁵, la guía se centra exclusivamente en la supervisión. En las directrices se sintetizan trabajos de investigación sobre la práctica de la supervisión en 44 países y se ofrecen ejemplos⁶.

Un régimen de supervisión de la protección del consumidor⁷ consta de varios elementos, que se abordan sucesivamente en esta guía: 1) organización y coordinación institucional; 2) enfoque de la supervisión; 3) planificación de la supervisión; 4) organización interna; 5) instrumentos y técnicas de supervisión; 6) procedimientos normalizados de supervisión; 7) tipos, fuentes y calidad de la información, y 8) comentarios y aportaciones para la regulación. Aunque la guía cubre cada uno de estos elementos, no aborda cuestiones esenciales que quedan al margen de la responsabilidad exclusiva del supervisor bancario, como los mandatos jurídicos, la regulación en sí o los mecanismos institucionales más amplios de la supervisión en la jurisdicción⁸.

Al final de este resumen hay una síntesis de las directrices de cada sección. La guía concluye con una serie de consejos, que pueden ser especialmente pertinentes para los supervisores de países de ingreso bajo, sobre el modo en que se pueden ordenar y aplicar por etapas los elementos clave de la supervisión de la protección del consumidor de servicios financieros en jurisdicciones en que las que la capacidad humana o financiera del supervisor es limitada. El material práctico de esta guía incluye ejemplos de países (en el [anexo 1](#) se enumeran los países analizados para la elaboración de esta publicación y en el [anexo 2](#) se describen las autoridades del Gobierno que se ocupan de la protección del consumidor en algunos países), así como enlaces a documentos correspondientes a cada función y fase del proceso de supervisión (véase la sección [Material de referencia de distintas jurisdicciones](#)).

A nivel de las operaciones, un régimen de supervisión se implementa mediante una combinación de i) trabajo básico de supervisión, ii) actividades complementarias y iii) otras actividades. El trabajo básico de supervisión consiste en el empleo de instrumentos de supervisión (esto es, seguimiento del mercado, inspecciones in situ y externas, y medidas para hacer cumplir la normativa) y de técnicas para la implementación de esos instrumentos. Las actividades complementarias son las que, en diverso grado y de forma directa o indirecta, sustentan el trabajo de supervisión o contribuyen a él (por ejemplo, gestión de reclamaciones, resolución de consultas e información al público en general o a entidades del Gobierno). Las “otras actividades” son las que no están relacionadas directamente con el resultado de la supervisión (por ejemplo, la educación del consumidor)⁹. Un supuesto clave en el que se basa esta guía es que los supervisores bancarios son más eficientes cuando centran sus esfuerzos en la primera de estas actividades: el trabajo básico de supervisión.

⁴ Inevitablemente, pocos supervisores bancarios en las EMED u otras jurisdicciones abarcan la totalidad del sector financiero. De hecho, en muchas jurisdicciones, un gran número de proveedores de servicios financieros pueden operar al margen del ámbito de toda autoridad de supervisión financiera. En esta guía técnica no se formulan recomendaciones específicas en relación con esta cuestión de la cobertura, dado que las soluciones varían considerablemente de país en país.

⁵ Véanse [Brix y McKee \(2010\)](#), [Dias y McKee \(2010\)](#), [Chien \(2012\)](#) y [Collins y cols. \(2011\)](#). Véase también [Banco Mundial \(2012\)](#).

⁶ Se entrevistó a expertos y reguladores de 22 de los 44 países analizados para la elaboración de esta publicación, y el resto de países únicamente fueron objeto de investigación documental. Véase la [lista de países analizados en el anexo 1](#).

⁷ Aunque algunos autores y autoridades financieras nacionales distinguen entre “protección del consumidor” y “conducta de mercado”, en este documento se utiliza exclusivamente la primera denominación.

⁸ En concreto, no se pretende identificar un único mecanismo institucional óptimo para la supervisión de la protección del consumidor de servicios financieros. El análisis de las ventajas e inconvenientes de los distintos mecanismos rebasa el alcance de este estudio.

⁹ Muchos supervisores bancarios consideran que la educación del consumidor es necesaria para alcanzar los objetivos de la supervisión y participan en actividades educativas pertinentes. El mandato de educación financiera puede regirse por la creencia de que, por ejemplo, proporcionar educación sustenta una actividad financiera responsable y, por consiguiente, genera mayor estabilidad a largo plazo. En esta guía solo se alude tangencialmente a programas de educación del consumidor y a su eficacia e impacto en las iniciativas de supervisión (concretamente, en el análisis de “otras actividades”).

La mayoría de los supervisores en las EMED, inclusive los de países de ingreso bajo, disponen de opciones factibles para mejorar la supervisión de la protección del consumidor. La mayoría de los supervisores bancarios pueden partir de conceptos conocidos y principios y procedimientos consolidados en la supervisión prudencial para mejorar su efectividad en la protección del consumidor. En muchos casos, se puede conseguir una supervisión más eficaz incluso sin una autoridad jurídica explícita de protección del consumidor y sin una regulación específica en la materia. Es decir, los supervisores pueden empezar a aplicar las capacidades con las que cuentan y capitalizar su fuerza, influencia y experiencia demostradas para generar mejores prácticas comerciales orientadas a los consumidores. La adopción por parte de los supervisores bancarios de buenas prácticas en relación con la protección del consumidor, como una planificación sistemática y directrices normalizadas para el personal encargado de la supervisión, ayudará a garantizar la coherencia y la eficacia del proceso de supervisión.

Algunos supervisores encontrarán dificultades de índole práctica para aplicar todas las directrices y medidas que se describen en esta guía. Debido a que existen prioridades contrapuestas, graves limitaciones de capacidad y restricciones en el entorno institucional general para la supervisión del sector financiero, los supervisores bancarios en ocasiones se centran en actividades complementarias como la gestión de reclamaciones en vez de dedicarse al trabajo básico de supervisión, como las inspecciones in situ y externas. Como ayuda para superar esos obstáculos, **los supervisores bancarios podrían poner en práctica un enfoque gradual de implementación, que incluya la organización secuencial y el establecimiento de prioridades basadas en los riesgos reales y las oportunidades de supervisión del mercado.**

Los supervisores bancarios de las EMED deben evitar la transposición de regulaciones, marcos institucionales o prácticas de supervisión de otros países sin una adaptación y priorización adecuadas, incluida la consideración de los riesgos específicos y del contexto del mercado para su función de supervisión. La importación generalizada de prácticas puede dar lugar a una supervisión deficiente y a bajos niveles de cumplimiento regulatorio; además, puede poner en peligro la reputación y la credibilidad del supervisor. La protección del consumidor es un área relativamente nueva de la supervisión del sector financiero, especialmente en economías no avanzadas. No obstante, de la creciente experiencia de las EMED se extraen enseñanzas nuevas que pueden ser de utilidad para otros países en situación similar.

Resumen de las directrices para supervisores bancarios sobre supervisión de la protección del consumidor en las EMED

Directriz 1: Organización y coordinación institucional ([sección 2.1](#))

El supervisor bancario debe aprovechar su posición en el entorno institucional existente para promover la protección del consumidor de servicios financieros. Ello supone aplicar su mandato general, atribuciones y credibilidad para la adopción de medidas que mejoren los resultados de supervisión con respecto a la protección del consumidor. Los objetivos de supervisión deben estar claramente expresados en la comunicación pública del supervisor bancario e, idealmente, también en su mandato oficial. Asimismo, deberá establecer mecanismos funcionales de coordinación y colaboración con las autoridades gubernamentales y no gubernamentales pertinentes para la protección del consumidor de servicios financieros, y respaldar sus esfuerzos en la mejora de las prácticas comerciales en sectores no regulados.

Directriz 2: Enfoque de la supervisión ([sección 2.2](#))

Los supervisores bancarios deben aprovechar las oportunidades para incorporar cuestiones relacionadas con la protección del consumidor en las prácticas vigentes de supervisión. Al hacerlo, habrán de centrarse en su trabajo básico de supervisión (más que en las actividades complementarias) mediante una combinación estratégicamente seleccionada de instrumentos y técnicas. Asimismo, deberán avanzar hacia un enfoque basado en los riesgos para identificar con mayor precisión esferas prioritarias y optimizar la utilización de recursos, y habrán de rendir cuentas periódicamente de sus actividades en materia de protección del consumidor.

Directriz 3: Planificación de la supervisión ([sección 2.3](#))

Los supervisores bancarios deben aplicar una planificación integral y sistemática como base para la supervisión de la protección del consumidor. Elaborarán un programa detallado de supervisión de la protección del consumidor para cada ciclo/año, basado en la evaluación de los riesgos pertinentes del consumidor en relación con los recursos de supervisión disponibles.

Directriz 4: Organización interna ([sección 2.4](#))

Si bien el marco general para la protección del consumidor varía ampliamente de país en país, los supervisores bancarios deben ser capaces de elaborar un enfoque en materia de organización interna que se ajuste a su situación inmediata. Puede que sea necesario realizar ajustes en el enfoque si no resulta satisfactorio o si cambia el entorno (por ejemplo, por una reforma regulatoria). Independientemente de la estructura organizativa general del supervisor bancario, este procurará conformar un equipo con conocimientos especializados en la esfera de la protección del consumidor y garantizar que existe una cooperación eficaz y un intercambio de información entre los supervisores prudenciales y los supervisores de la protección del consumidor.

Directriz 5: Instrumentos y técnicas de supervisión ([sección 2.5](#))

Los supervisores bancarios deben emplear una variedad de instrumentos para la supervisión de la protección del consumidor. Las técnicas habituales de la supervisión prudencial pueden aplicarse en buena medida a la protección del consumidor, pero probablemente tendrán que adaptarse en algún grado para los objetivos y las regulaciones de la supervisión de la protección del consumidor, y habrá que crear otros instrumentos, centrados especialmente en el seguimiento del trato dispensado a los consumidores. Los criterios utilizados para establecer las prioridades de supervisión en la protección del consumidor posiblemente también difieran de los aplicados en la supervisión prudencial.

Directriz 6: Procedimientos normalizados de supervisión ([sección 2.6](#))

Los supervisores bancarios deben contar con manuales bien diseñados en los que se establezcan los procedimientos normalizados para la supervisión de la protección del consumidor, a fin de incrementar la coherencia y la calidad de la revisión supervisora.

Directriz 7: Tipos, fuentes y calidad de la información ([sección 2.7](#))

Los supervisores bancarios deben utilizar distintas fuentes para recopilar la información necesaria para la supervisión y dedicarse sistemáticamente a mejorar el alcance, la precisión y la confiabilidad de la información con el paso del tiempo. Como mínimo, el supervisor deberá recabar datos estadísticos sobre las reclamaciones en forma periódica mediante un formato estándar de presentación de informes para los proveedores de servicios financieros que supervisa, y buscar opiniones sobre el mercado de otras fuentes de información.

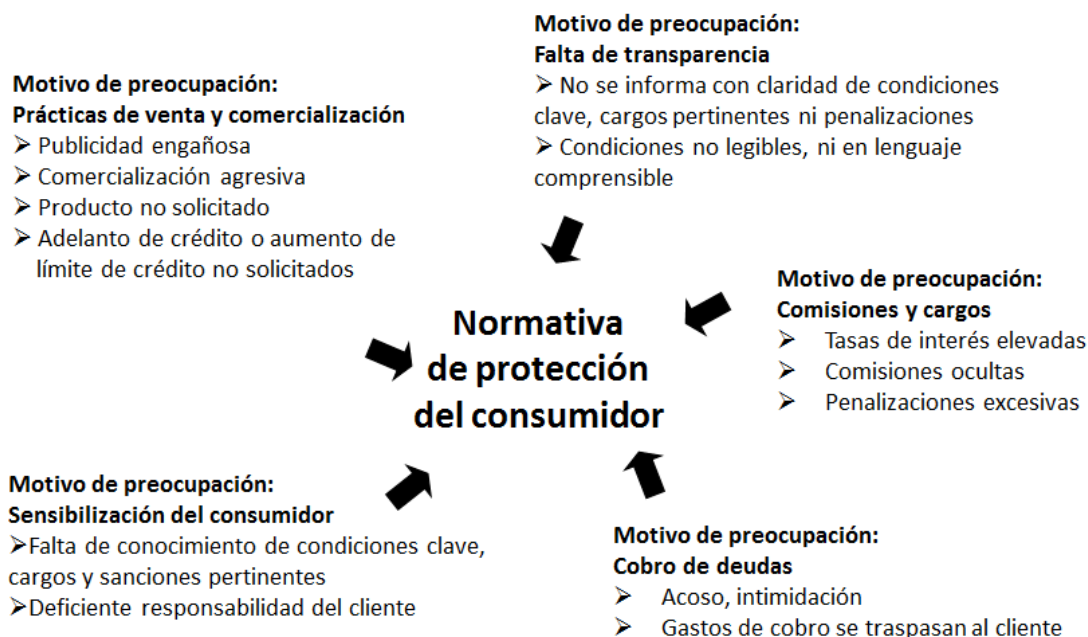
Directriz 8: Comentarios y aportaciones para la regulación ([sección 2.8](#))

La experiencia y los conocimientos adquiridos mediante la revisión supervisora de la protección del consumidor deben contribuir a reforzar el proceso regulatorio a través de propuestas de mejoras en la regulación correspondiente y a mejorar el marco regulatorio más amplio sobre la supervisión de la protección del consumidor. Asimismo, pueden aplicarse en el diseño de los programas de fortalecimiento de la capacidad financiera de los consumidores.

1 Introducción

La regulación en materia de protección del consumidor de servicios financieros refleja las inquietudes que se plantean los reguladores y los responsables de la formulación de políticas sobre la relación entre las instituciones financieras y sus clientes. Esas inquietudes se pueden basar en problemas existentes derivados de prácticas del mercado o en el deseo de evitar problemas futuros. A modo de ejemplo, en el gráfico 1 se resumen los motivos de preocupación expresados por el Banco Negara Malasia (banco central del país) y reflejados en su enfoque de la supervisión de la protección del consumidor.

Gráfico 1: Inquietudes en torno a la protección del consumidor, según el Banco Negara Malasia



Fuente: Presentación de Koid Swee Lian, del Banco Negara Malasia, durante un curso de formación de CGAP y el Centro de Investigación y Capacitación de los Bancos Centrales de Asia Sudoriental (SEACEN) sobre regulación y supervisión de servicios de microfinanzas, celebrado en Sri Lanka en octubre de 2010.

La mayoría de las EMED que se han analizado para la elaboración de esta guía han regulado al menos una cuestión relacionada con la protección del consumidor de servicios financieros. La divulgación de información, especialmente en los mercados de crédito minoristas, es una de las cuestiones de política que se traslada con más frecuencia a las regulaciones. Casi todas las EMED disponen de reglas sobre divulgación, desde un simple par de líneas en la normativa hasta normas detalladas e integrales sobre el particular. En algunos países, la regulación en materia de protección del consumidor va mucho más allá de la normativa sobre divulgación y abarca, por ejemplo, la gestión de reclamaciones y la presentación de informes por parte de las instituciones financieras, la participación en organismos de defensoría, las prácticas de venta y comercialización, las cláusulas contractuales, la prohibición de trato injusto o abusivo, la capacitación y los estándares de formación para los equipos de venta, las prácticas recaudatorias, los criterios de suscripción, etc.

Cada detalle de los requisitos regulatorios tiene su repercusión en el modo en que el supervisor los hace cumplir en la práctica y en los instrumentos y técnicas que funcionarán mejor. Por ejemplo, la comprobación que realice un supervisor en el terreno en función de una regla que requiera sencillamente la divulgación de un determinado asunto será diferente de la que haga al aplicar una regla que exija que ese asunto se divulgue en un momento específico y en un formato determinado. Ignorar la dimensión temporal de esta regla podría poner en peligro su objetivo fundamental. La regulación de la protección del consumidor, además de ser más detallada en las normas

regulatorias en comparación con la normativa prudencial en algunos casos, emplea términos como “engañoso”, “abusivo”, “coactivo”, “gravoso”, “discriminatorio”, “lenguaje comprensible”, “claridad” y “justo”. Estos y otros términos, y el hecho de que en la protección del consumidor se debe tener en cuenta a los consumidores individuales y sus circunstancias concretas, puede requerir de los supervisores en el terreno un mayor uso de su buen criterio, lo que añade un nivel más de complejidad.

El objetivo de esta guía es ayudar a los supervisores bancarios¹⁰ a hacer cumplir esas regulaciones. La obra se divide en dos partes: En la [sección 2](#) se detallan directrices sobre ocho esferas de interés para el personal y los organismos de supervisión, y en la [sección 3](#) se sugiere un marco de establecimiento de prioridades para los supervisores —especialmente para los de países de ingreso bajo con limitaciones en materia de recursos y capacidades— que adoptan un enfoque gradual de puesta en práctica de las directrices.

El material de referencia se encuentra en la sección [Material de referencia de distintas jurisdicciones](#). La mayor parte del material se ha recopilado de economías avanzadas y, en ocasiones, de supervisores de seguros¹¹. Es absolutamente esencial adaptar esos documentos de referencia al contexto de cada país. **Ningún material debe transponerse de forma generalizada ni considerarse como directrices de supervisión o mejores prácticas.**

2 Directrices para una supervisión eficaz de la protección del consumidor en las EMED

2.1 Directriz 1: Organización y coordinación institucional

El supervisor bancario debe aprovechar su posición en el entorno institucional existente para promover la protección del consumidor de servicios financieros. Ello supone aplicar su mandato general, atribuciones y credibilidad para la adopción de medidas que mejoren los resultados de supervisión con respecto a la protección del consumidor. Los objetivos de supervisión deben estar claramente expresados en la comunicación pública del supervisor bancario e, idealmente, también en su mandato oficial. Asimismo, deberá establecer mecanismos funcionales de coordinación y colaboración con las autoridades gubernamentales y no gubernamentales pertinentes para la protección del consumidor de servicios financieros, y respaldar sus esfuerzos en la mejora de las prácticas comerciales en sectores no regulados.

La organización institucional, que determina el alcance de la actividad de los supervisores bancarios, varía considerablemente entre países. En el gráfico 2 se aprecia una visión estilizada de cómo puede variar el ámbito de actuación del supervisor bancario, en función de los sectores (es decir, tipos de negocio o de instituciones) y de los objetivos oficiales abarcados. La gran mayoría de países que se han analizado para la elaboración de esta guía se encuentran entre los dos extremos del espectro¹². Todos se beneficiarían si se aplicaran algunas mejoras en la organización institucional actual (los cambios en esas estructuras son difíciles de aplicar por diversos motivos). Aunque algunas economías avanzadas y emergentes están poniendo en práctica o recientemente han creado variantes del “modelo de picos gemelos” (conforme al cual la protección del consumidor y la supervisión prudencial están a cargo de organismos distintos)¹³, en las EMED el modelo semiintegrado es mucho más común¹⁴.

¹⁰ Según se ha observado ya, en un considerable número de EMED, la autoridad de supervisión financiera (denominada en esta guía “supervisor bancario,” aunque el alcance puede extenderse a instituciones financieras no bancarias y a otros servicios financieros ajenos al sector bancario, como el de los seguros o el de pagos minoristas) desempeña una función clave en la protección del consumidor de servicios financieros.

¹¹ También podría ser pertinente la experiencia derivada de la supervisión del mercado de capitales, como en el caso de los materiales relacionados con la evaluación de la idoneidad de productos para consumidores individuales o segmentos de consumidores, pero no se ha incluido en esta guía.

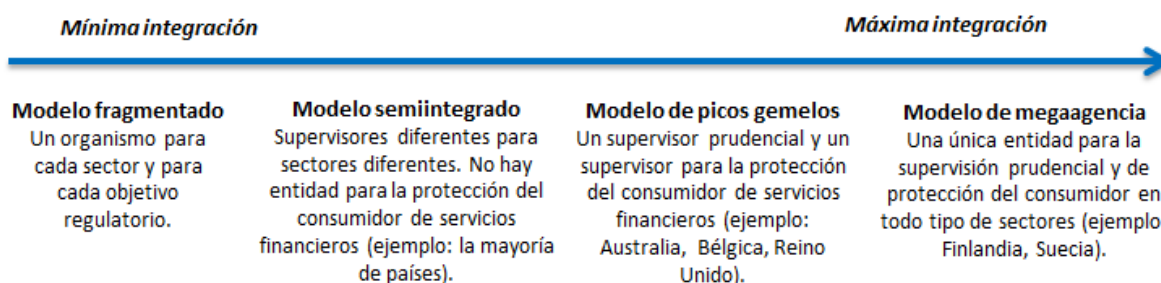
¹² A raíz de la crisis financiera global, ha resurgido como cuestión candente la selección de una ubicación a lo largo del espectro, esto es, del grado de integración institucional en la supervisión financiera. Para un análisis completo (previo a la crisis, pero todavía enormemente pertinente) sobre la configuración institucional para la supervisión financiera, véase [Carmichael y cols. \(2004\)](#).

¹³ Estados Unidos, por ejemplo, creó la [Oficina para la Protección Financiera del Consumidor](#) en 2010, Reino Unido creó la [Autoridad de Supervisión de la Conducta Financiera](#) en 2013, y Bélgica estableció la [Autoridad de Servicios Financieros y Mercados](#) en 2011. En Reino Unido y en Bélgica, las nuevas autoridades para la protección del consumidor son entidades derivadas de un único supervisor prudencial o megaagencia (la Autoridad Reguladora de los Servicios Financieros y la Comisión para la Supervisión Bancaria, Financiera y de Seguros, respectivamente). En

No hay pruebas de que un modelo concreto sea igualmente eficaz en todas las EMED y, por consiguiente, no debe transponerse de forma generalizada ningún modelo de un país a otro. La configuración institucional más adecuada y factible en el corto, mediano y largo plazo dependerá del contexto nacional.

Gráfico 2: Estructura de supervisión nacional subyacente en la supervisión de la protección del consumidor de servicios financieros

La estructura nacional de supervisión puede presentar diferentes grados de integración entre objetivos regulatorios (prudenciales, de protección del consumidor, de estabilidad sistémica, de competencia) y tipos de sectores abarcados (banca, seguros, valores). La función del supervisor financiero en la protección del consumidor en cada país quedará definida en este contexto general.



Fuente: Adaptación de [Carmichael y cols. \(2004\)](#).

Independientemente de las diferencias en la organización institucional, los supervisores bancarios mantienen, en la mayoría de los casos, la responsabilidad total o parcial sobre la protección del consumidor de servicios financieros en los mercados regulados. Además, normalmente abarcan la mayoría de los mercados minoristas relacionados con la protección del consumidor, entre ellos los de depósitos y crédito. Algunos pueden incluso abarcar proveedores de servicios de pagos (muchos de ellos son bancos centrales) y empresas con una función destacada en la inclusión financiera, como las cooperativas financieras y los proveedores de microcréditos. Por tales motivos, el supervisor bancario deberá dedicarse a mejorar la supervisión de la protección del consumidor aprovechando su posición en el entorno institucional existente y su mandato oficial en sentido amplio.

El marco jurídico que sustenta la organización institucional incide en el alcance de la supervisión, es decir, determina qué tipos de proveedor y de mercados de productos quedan cubiertos por la regulación que implementan las autoridades supervisoras. Inevitablemente, una gran parte de los supervisores bancarios de las EMED no cubren la totalidad del sector financiero, y algunas entidades pueden quedar al margen del ámbito de toda autoridad de supervisión financiera. Esas entidades pueden prestar servicio exclusivamente a un gran número de consumidores más vulnerables y de ingreso bajo y, según las prácticas comerciales imperantes, esta situación puede plantear motivos de preocupación sobre la protección del consumidor. De ahí que otros organismos gubernamentales y no gubernamentales tengan que unir fuerzas para complementar el trabajo del supervisor bancario, y este habrá de respaldar esos esfuerzos, si corresponde. Las autoridades financieras de Chile, por ejemplo, han trabajado en coordinación para intentar cambiar la legislación de modo que los establecimientos que

ambos casos, la nueva entidad también es la responsable de la supervisión prudencial de entidades menores, mientras que el banco central se dedica a la supervisión prudencial de grandes bancos e instituciones no bancarias.

¹⁴ En las EMED analizadas, solo México y Sudáfrica tienen modelos que se asemejan en ciertos aspectos al de picos gemelos. En el caso de México, la [Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros](#) (CONDUSEF) es la institución para la protección del consumidor de servicios financieros, pero solo está dotada de autoridad jurídica para realizar inspecciones in situ en un sector. El supervisor bancario, la [Comisión Nacional Bancaria y de Valores](#) (CNBV), es el organismo autorizado para realizar inspecciones in situ en todas las instituciones financieras bajo su responsabilidad. La normativa de CONDUSEF no abarca todos los servicios financieros. En Sudáfrica, el [Ente Nacional de Regulación del Crédito](#) (NCR) supervisa a todos los proveedores de crédito a consumidores, independientemente de que estén bajo la supervisión del [Banco de la Reserva de Sudáfrica](#).

venden productos de línea blanca estén bajo algún tipo de supervisión, dado que —al igual que en muchos otros países latinoamericanos— se han convertido en un importante proveedor de crédito a los consumidores.

Tanto la supervisión prudencial como la supervisión de la protección del consumidor necesitan cierto grado de coordinación y cooperación entre organismos, en función de la organización institucional existente. La coordinación es pertinente para los numerosos países que cuentan con varios supervisores prudenciales (por ejemplo, supervisores de seguros, de banca y de valores). Además, es posible que el supervisor bancario tenga que coordinar sus actividades con otros organismos, como agencias de protección del consumidor en general, entes de protección del consumidor de servicios financieros, agencias encargadas de hacer cumplir la ley, agencias del ámbito de la justicia, legisladores y responsables de la formulación de políticas (véanse ejemplos en el recuadro 1). El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ya ha subrayado la necesidad de un marco para la cooperación y la colaboración¹⁵. Ese marco podría incluir los siguientes elementos:

- Intercambio de información, como datos estadísticos sobre reclamaciones, informes en materia de fraude y acciones judiciales contra instituciones sujetas a supervisión o contra su directiva.
- Realización de trabajos conjuntos, como análisis, estudios, investigaciones, armonización en materia regulatoria o de presentación de informes, y educación y/o sensibilización del consumidor.
- Coordinación de las respuestas regulatorias y de supervisión a cuestiones planteadas en relación con el consumidor a nivel de mercado o de grupo.
- Declaraciones públicas conjuntas y participación junto con el sector en cuestiones relacionadas con los consumidores, para alcanzar objetivos de políticas y de supervisión comunes.

Recuadro 1: Ejemplos de coordinación interinstitucional en materia de protección del consumidor de servicios financieros

- *Brasil:* El [Banco Central de Brasil](#) dispone de convenios de cooperación con la agencia encargada de la competencia y con las entidades que regulan la protección del consumidor en general. Estas instituciones comparten información sobre reclamaciones de consumidores y emprenden estudios conjuntos sobre cuestiones relacionadas con la competencia.
- *Nigeria:* El [Banco Central de Nigeria](#) ha ayudado a la entidad encargada de la protección del consumidor en general ejerciendo presión sobre las instituciones financieras para que resuelvan las reclamaciones de consumidores individuales presentadas a esa entidad.
- *México:* La [Comisión Nacional Bancaria y de Valores \(CNBV\)](#) presta asistencia técnica a [CONDUSEF](#), la institución encargada de la protección del consumidor de servicios financieros, con la que además realiza inspecciones conjuntas. La CNBV también recibe informes sobre reclamaciones de instituciones financieras, cuyos análisis comparte con CONDUSEF.
- *Perú:* La [Superintendencia de Banca, Seguros y AFP](#) mantiene una amplia coordinación con el [Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual](#) (INDECOPI), organismo de protección del consumidor en general, entre otras formas mediante el uso de un número de identificación común para las quejas de los consumidores, con el fin de minimizar la duplicación de reclamaciones contra instituciones financieras.
- *Estados Unidos:* La [Oficina de Protección Financiera del Consumidor](#) ha firmado un [memorando de entendimiento](#) con otros supervisores financieros federales con fines de coordinación para, entre otras cosas, compartir información confidencial en relación con entidades sujetas a supervisión. El acuerdo también tiene por objeto minimizar la carga regulatoria de las inspecciones y de los requisitos para la presentación de informes por parte de los distintos supervisores.

Adviértase que en cada uno de estos países podrían encontrarse más ejemplos de coordinación interinstitucional que no se describen aquí.

¹⁵ Véase el Principio 3 de los [Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz](#).

Aunque no cabría esperar que reemplazasen la supervisión oficial, los organismos de autorregulación y las asociaciones sectoriales pueden desempeñar una función complementaria, por lo que también puede ser útil que el supervisor bancario coordine sus acciones con ellos. Pueden ayudar a realizar el seguimiento del cumplimiento regulatorio e implementar medidas no relacionadas con la reglamentación, como campañas de sensibilización. El [Banco Central de Brasil](#), por ejemplo, trabaja en coordinación con la [Federación Brasileña de Bancos \(FEBRABAN\)](#) en una campaña nacional de educación del consumidor para que las disputas se resuelvan en primera instancia directamente con el proveedor de servicios financieros antes de requerir la intervención de terceros. El [Banco de Mozambique](#) colabora con la asociación bancaria nacional en la producción de materiales educativos. El [Banco Central de Filipinas](#) coordina tareas con la asociación sectorial [Microfinance Council](#) para poner en práctica normas de divulgación en el sector no regulado de servicios de microfinanzas. Hay muchos ejemplos similares en la muestra.

En algunas jurisdicciones, entre ellas unos pocos países de ingreso bajo, los organismos de autorregulación pueden desempeñar algún tipo de función formal en el establecimiento de normas mínimas de conducta, permitidas e incluso prescritas en reglamentos o en la legislación. Este es el caso de Malawi, aunque tales iniciativas aún no se han aplicado en la práctica. Con variaciones, también es el caso de India, donde el Banco de la Reserva presta apoyo a un inspector independiente (véase el recuadro 2) para garantizar el cumplimiento de los códigos del sector. Unos pocos supervisores (por ejemplo, la [Agencia del Consumo en Materia Financiera de Canadá](#), FCAC) están explícitamente facultados para hacer cumplir a las instituciones financieras los códigos del sector dictados por los organismos de autorregulación. Sin embargo, en la mayoría de las EMED, los organismos de autorregulación y las asociaciones sectoriales pueden ser frágiles y no estar facultadas para hacer cumplir la normativa, y en la práctica el cumplimiento de los códigos del sector puede ser muy reducido. En la mayoría de los casos, los supervisores no deben contar con esas instituciones como sustitutivas de la supervisión oficial, salvo que exista un mecanismo eficaz para hacer cumplir la normativa.

Recuadro 2: La función de los organismos de autorregulación en el marco de protección del consumidor de servicios financieros en India

El [Banco de la Reserva de India \(RBI\)](#) es la institución supervisora y reguladora de los bancos y es también la entidad oficial de recurso arbitral por medio de su servicio de defensoría (*Bank Ombudsman*). La [Asociación de Bancos de India \(IBA\)](#) es un organismo de autorregulación, y la [Oficina de Normas y Códigos Bancarios de India \(BCSBI\)](#) es una entidad de inspección independiente. También hay juzgados especializados que actúan como recurso judicial para los consumidores. El RBI es el garante del cumplimiento normativo, pero este trabajo lo refuerza, en lo que respecta a la protección del consumidor, la BCSBI. Esta entidad está facultada legalmente para hacer cumplir los códigos a las instituciones miembros (aunque la pertenencia a la BCSBI es facultativa). Para garantizar el cumplimiento de sus códigos, la BCSBI emplea instrumentos de supervisión, como visitas in situ y seguimiento externo del mercado. La BCSBI también recibe quejas y analiza la información sobre reclamaciones que recibe del sistema de defensoría para identificar infracciones de sus códigos y la aparición de problemas sistémicos para los consumidores. Además de la supervisión, la BCSBI fomenta la sensibilización del consumidor y coordina tareas con el servicio de defensoría del RBI en programas de extensión.

La función de la BCSBI se diferencia de la de la IBA en que su principal objetivo es hacer cumplir los códigos del sector, mientras que el ámbito de actuación de la IBA son la promoción y la representación. Además, los códigos y normas de la IBA no son de acatamiento obligatorio para los bancos miembros.

Es importante señalar que la labor de la BCSBI no se realiza en nombre del RBI, lo que se consideraría un sistema de supervisión “delegada” o “auxiliar”. No obstante, la BCSBI ha recibido un considerable apoyo financiero del RBI, dada su función de apoyo. La [Junta sobre Normas de Préstamos](#), que sustituyó a la Junta sobre Normas y Códigos Bancarios en Reino Unido, desempeña una función similar.

Fuentes: Sitios web del RBI y de la BCSBI, [Informe anual de la BCSBI 2011-12](#), y [Srinivasan \(2010\)](#).

2.2 Directriz 2: Enfoque de la supervisión

Los supervisores bancarios deben aprovechar las oportunidades para incorporar cuestiones relacionadas con la protección del consumidor en las prácticas vigentes de supervisión. Al hacerlo, habrán de centrarse en su trabajo básico de supervisión (más que en las actividades complementarias) mediante una combinación estratégicamente seleccionada de instrumentos y técnicas. Asimismo, deberán avanzar hacia un enfoque basado en los riesgos para identificar con mayor precisión esferas prioritarias y optimizar la utilización de recursos, y habrán de rendir cuentas periódicamente de sus actividades en materia de protección del consumidor.

2.2.1 Supervisión de la protección del consumidor basada en los riesgos

Pese a la complejidad de la regulación en materia de protección del consumidor y a la falta de normas internacionales para la supervisión de la protección del consumidor, en términos generales se aplican los principios conocidos para la supervisión prudencial eficaz, que son compatibles con un enfoque eficaz de supervisión de la protección del consumidor.

Por ejemplo, tanto los supervisores prudenciales como los de protección del consumidor buscan que las instituciones financieras cuenten con normas de gobierno corporativo sólidas, dado que es más probable que las instituciones transparentes y bien administradas adopten buenas prácticas comerciales que no perjudiquen a los consumidores.

Los [Principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria eficaz](#) son especialmente pertinentes, pues subrayan la necesidad de garantizar lo siguiente:

- que una institución cuenta con procesos integrales de gestión de riesgos que abarquen los riesgos más importantes;
- que la comprensión y la supervisión de riesgos del consejo y de la dirección superior son adecuadas;
- que la gestión de riesgos de una institución está en consonancia con su perfil de riesgo y complejidad;
- que las instituciones cuentan con sistemas de información adecuados (por ejemplo, sistemas para tratar las reclamaciones de los consumidores);
- que una institución cuenta con controles internos adecuados, funciones de auditoría interna y de cumplimiento¹⁶, y políticas y estructura de gobierno para mantener un entorno operativo y adecuado¹⁷;
- que el sistema de retribuciones de una institución está en consonancia con sus objetivos declarados, su perfil de riesgo y sus principios de conducta empresarial¹⁸.

Las evaluaciones de riesgos realizadas para conseguir los seis objetivos anteriores son útiles para alcanzar la meta de supervisión de la protección del consumidor. Agregar la supervisión de la protección del consumidor a las actividades del supervisor puede incluso ayudar a fortalecer la revisión de la supervisión existente en estas áreas. Por ejemplo, es más probable que una institución que haya creado un entorno de gestión de riesgos corporativos adecuado para mitigar riesgos prudenciales adopte también normas de conducta empresarial más rigurosas. Pese a tener metas en gran medida complementarias y a seguir principios generales similares, la supervisión de la protección del consumidor y la supervisión prudencial pueden llegar a adoptar, en circunstancias particulares, decisiones opuestas. Por ejemplo, una instrucción dirigida a un banco para que retire del mercado un producto lucrativo en razón de la escasa divulgación de la información pertinente u otro aspecto que perjudique al consumidor podría tener importantes consecuencias financieras que repercutirían en las normas prudenciales

¹⁶ Tal como se aclara en los [Principios básicos](#), los términos *función de cumplimiento* y *función de auditoría interna* no hacen referencia necesariamente a una unidad organizativa, sino que pueden referirse a personal designado para desempeñar esas funciones.

¹⁷ Según los [Principios básicos](#), el buen gobierno corporativo es la base de una gestión de riesgos eficaz y de la confianza del público. La estructura de gobierno corporativo debe respaldar políticas y procedimientos en defensa del consumidor. Para orientación adicional sobre gobierno corporativo, véase BIS (2010b).

¹⁸ Véase [BIS \(2010a\)](#).

mínimas. Si bien tales situaciones hipotéticas son poco probables en la práctica, los supervisores han de estar preparados para tratarlas de forma eficiente y oportuna.

Al igual que en la supervisión prudencial, un marco de supervisión de la protección del consumidor que optimice la asignación de recursos de supervisión debería estar basado en los riesgos. Es necesario invertir más esfuerzos y recursos en las instituciones de mayor riesgo o en las cuestiones que sean más pertinentes para el consumidor (por ejemplo, problemas que afectan a todo el sistema y fallas en instituciones concretas que pudieran tener un fuerte efecto de demostración sobre el mercado supervisado en su conjunto). Algunas EMED han implementado una supervisión prudencial basada en los riesgos, pero otras, en particular países de ingreso bajo, aún tienen dificultades con este concepto y siguen aplicando procedimientos basados en el cumplimiento, que son menos eficientes. Al tiempo que reconocen esas dificultades, los supervisores bancarios deben dedicarse a superar los desafíos e implementar un enfoque basado en los riesgos para la protección del consumidor. En algunas EMED, esto podría hacerse en paralelo con la aplicación de una supervisión basada en los riesgos con fines prudenciales.

Para identificar cuestiones o instituciones de mayor riesgo, los supervisores han de definir criterios e indicadores que puedan evaluarse, en su mayor parte, mediante instrumentos de supervisión, como el seguimiento del mercado y las inspecciones. Puesto que la protección del consumidor versa sobre la relación entre una entidad supervisada y sus consumidores, algunos criterios específicos son distintos de los empleados en la evaluación del riesgo prudencial. Entre ellos figuran los siguientes:

- número de clientes minoristas individuales (excluidos clientes corporativos o de alto patrimonio);
- número de cuentas (por ejemplo, préstamos, depósitos, tarjetas);
- volumen de reclamaciones de consumidores en relación con una medida de referencia, como el total de depositantes, prestatarios, volumen de transacciones o activos;
- volumen anual de transacciones;
- tipo de reclamaciones de los consumidores (por ejemplo, las quejas sobre fraude y comportamiento abusivo se pueden considerar más importantes que las referidas a errores);
- línea de producto principal (por ejemplo, complejidad) y cuota de mercado;
- canales de distribución (por ejemplo, intermediarios o agentes externos);
- perfil de segmento específico;
- reputación de la institución;
- evaluación previa del control interno y gestión de la calidad de la institución;
- cobertura geográfica.

Conforme los supervisores se van familiarizando con la supervisión basada en los riesgos, puede resultarles de utilidad emplear matrices y calificaciones de riesgos para recopilar los indicadores de riesgos del consumidor y los resultados de las evaluaciones en una medida única. Al igual que en las matrices de riesgos prudenciales, a cada indicador se le asigna un valor proporcional a su importancia y se inserta en la matriz para generar una calificación general de riesgo. Las calificaciones son un medio para comparar con facilidad los riesgos de la protección del consumidor entre distintas instituciones, con el propósito de establecer prioridades de supervisión y realizar evaluaciones de cumplimiento de todo el sistema. Aunque las calificaciones y matrices de riesgo son habituales en la supervisión prudencial basada en los riesgos, siguen siendo poco comunes en la supervisión de la protección del consumidor. De las EMED analizadas para este informe, solo Perú utiliza un sistema formal de calificación de riesgo de la protección del consumidor (véase el recuadro 3). Malasia y Brasil también han confeccionado indicadores de riesgo para la protección del consumidor, pero no los han compilado en un sistema de calificación. En México, la [CNBV](#) utiliza algunos indicadores que se incorporan en la calificación general de riesgos de cada institución (como riesgo operativo) pero carece de un sistema de calificación específico para los riesgos de la protección del consumidor.

Recuadro 3: Ejemplo de indicadores de riesgo de la protección del consumidor usados en Perú

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú Gerencia de Productos y Servicios al Usuario
<p>La Gerencia de Productos y Servicios al Usuario utiliza una matriz de riesgos detallada para evaluar el riesgo general de la protección del consumidor de entidades sujetas a supervisión y priorizar medidas de supervisión. La matriz de riesgos ayuda al supervisor a determinar la intensidad de la supervisión y contribuye a la evaluación general de riesgos prudenciales de las instituciones. La matriz consta de los siguientes indicadores y subindicadores de riesgos (y un nivel asociado de importancia, que de hecho se traduce en distintas ponderaciones de riesgo):</p> <ul style="list-style-type: none">• Indicador 1: Divulgación de información<ul style="list-style-type: none">○ En las sucursales (importante)○ Normas de divulgación de la información en el sitio web (importante)○ Material puesto a disposición de los consumidores (muy importante)○ Gestión de expedientes de clientes (importante)○ Cumplimiento regulatorio de los contratos (muy importante)• Indicador 2: Funcionario a cargo de la atención al cliente<ul style="list-style-type: none">○ Políticas y normas (importante)○ Compromiso del consejo (muy importante)○ Funcionario a cargo de la atención al cliente: perfil (importante)○ Funcionario a cargo de la atención al cliente: coordinación con director general (importante)○ Funcionario a cargo de la atención al cliente: desempeño (muy importante)○ Funcionario a cargo de la atención al cliente: programa e informe anual (importante)• Indicador 3: Gestión de relaciones con el cliente<ul style="list-style-type: none">○ Disponibilidad de personal a cargo del servicio al cliente (muy importante)○ Capacitación y evaluación del personal (muy importante)○ Políticas y procedimientos para la gestión de reclamaciones (muy importante)○ Infraestructura de las unidades de gestión de reclamaciones y de atención al cliente (importante)○ Gestión de reclamaciones (importante)○ Sistema de información sobre la gestión de reclamaciones (muy importante)○ Información publicada en el sitio web (importante)○ Divulgación del proceso de gestión de reclamaciones y otros canales de reparación (importante)• Indicador 4: Reclamaciones<ul style="list-style-type: none">○ Número de reclamaciones en relación con el volumen de transacciones trimestral (muy importante)○ Número total de reclamaciones resueltas a favor de la institución en relación con:<ul style="list-style-type: none">▪ el número de titulares de tarjeta de crédito (importante)▪ el número de titulares de tarjeta de débito (importante)▪ el número de clientes de préstamos (importante)▪ el número de titulares de cuentas de ahorro (importante) <p>Todos los indicadores se evalúan en rangos de cumplimiento regulatorio (de 0% a 100%). El indicador 4 se evalúa conforme al número de desviaciones estándar del promedio del sector calculadas para cada subindicador.</p>

Otros ejemplos:

- La [FCAC](#) ha puesto en práctica recientemente su modelo de evaluación de riesgos, que permite la evaluación de riesgos comparables de una institución con respecto a los de todas las demás instituciones, así como de grupos de iguales.
- Los supervisores financieros estadounidenses utilizan un [sistema de calificación uniforme](#) adoptado por el [Consejo Federal de Certificación de Instituciones Financieras \(FFIEC\)](#), en el que el cumplimiento en cuestiones relacionadas con los consumidores se considera un área de especialidad y se trata al margen del sistema común de clasificación CAMELS¹⁹. El cumplimiento en cuestiones relacionadas con los consumidores se califica con puntajes de entre 1 y 5. La calificación incluye la evaluación del cumplimiento regulatorio, de la adecuación de los sistemas operativos de una institución diseñados para

¹⁹ El sistema de calificación CAMELS es un marco basado en los riesgos extensamente empleado en la supervisión prudencial. La sigla significa en inglés *Capital adequacy, Asset quality, Management, Earnings, Liquidity, and Sensitivity to market risk* (adecuación de capital, calidad de activos, administración, ganancias, liquidez y sensibilidad a los riesgos de mercado).

garantizar el cumplimiento de forma continuada, y de la voluntad, la capacidad y el compromiso de la dirección en materia de cumplimiento en cuestiones relacionadas con los consumidores. En el recuadro 4 se describe brevemente el enfoque basado en los riesgos adoptado en Estados Unidos por la [Oficina del Contralor de la Moneda \(OCC\)](#).

Recuadro 4: Supervisión del cumplimiento en cuestiones relacionadas con el consumidor, Oficina del Contralor de la Moneda de Estados Unidos

El cumplimiento de cuestiones relacionadas con los consumidores comprende cuatro áreas funcionales de leyes y reglamentos de protección del consumidor: *i)* préstamos equitativos, *ii)* préstamos, *iii)* depósitos y *iv)* otras regulaciones de protección del consumidor.

Para los bancos de todos los tamaños, las estrategias de supervisión sobre cumplimiento en temas del consumidor deben estar basadas en los riesgos. En el caso de los bancos comunitarios locales con estrategias integradas de supervisión, los analistas habitualmente realizan inspecciones de cumplimiento en temas del consumidor como parte de la evaluación básica. El nivel de las pruebas a las que se someten las transacciones dependerá del perfil de riesgo del cumplimiento del banco, el ámbito de su auditoría y resultados, y el tiempo transcurrido desde las últimas pruebas. En los bancos grandes, el ámbito de la inspección del cumplimiento en temas del consumidor incluye el análisis del sistema de gestión de riesgos de cumplimiento y se puede centrar en líneas de productos y en los centros de decisión que conllevan el mayor riesgo. Durante cada ciclo de supervisión, los analistas evalúan el riesgo de los préstamos equitativos en cada banco nacional. Basándose en la evaluación del riesgo, los analistas pueden emprender las medidas de supervisión oportunas para garantizar el cumplimiento de las leyes y normativas en materia de préstamos equitativos. La Oficina del Contralor de la Moneda también identifica bancos a los que somete a una inspección integral en materia de préstamos equitativos utilizando un proceso de selección y una muestra aleatoria que complementa las evaluaciones de supervisión en curso de la oficina.

Fuente: Oficina del Contralor de la Moneda, [Comptroller's Handbook, Bank Supervision Process](#) (Manual del contralor, Proceso de supervisión bancaria), actualización de septiembre de 2012.

La función del supervisor bancario en la gestión de las reclamaciones del consumidor

A nivel de las operaciones, un enfoque de supervisión se traduce en una combinación de *i)* trabajo básico de supervisión *ii)* actividades complementarias y *iii)* otras actividades. El trabajo básico de supervisión consiste en el empleo de instrumentos de supervisión, esto es, seguimiento del mercado, inspecciones in situ y externas, y medidas para hacer cumplir la normativa. Las actividades complementarias son las que, en diverso grado y de forma directa o indirecta, sustentan el trabajo de supervisión o contribuyen a él (por ejemplo, gestión de reclamaciones, resolución de consultas e información al público en general o a entidades gubernamentales). Las "otras actividades" son las que no están relacionadas necesariamente con el resultado y los objetivos de la supervisión ni con la rendición pública de cuentas (por ejemplo, la educación del consumidor)²⁰. Cada institución de supervisión bancaria debe determinar la combinación adecuada de estos tres elementos al emprender la supervisión de la protección del consumidor, a fin de utilizar de manera óptima los escasos recursos disponibles.

Muchos supervisores bancarios de EMED ya llevan a cabo actividades de protección del consumidor, pero una proporción considerable de ellos pueden estar utilizando sus recursos por debajo de un nivel óptimo, pues se centran en una actividad complementaria que insume mucho esfuerzo: la gestión de las reclamaciones de los consumidores. Incluso cuando esta actividad la realizan unidades distintas en la misma institución o algún otro organismo (por ejemplo, una entidad encargada de la protección del consumidor en general), en algunos casos los

²⁰ Muchos supervisores bancarios llevan a cabo actividades de educación del consumidor, ya sea como complemento de las iniciativas de protección del consumidor o incluso porque la educación se ha incorporado a su mandato oficial. En algunos casos, el mandato de educación financiera puede regirse por la creencia de que proporcionar educación contribuye a una actividad financiera responsable y, por consiguiente, a mayor estabilidad a largo plazo. En esta guía no se analizan programas de educación del consumidor ni su eficacia ni su repercusión sobre los esfuerzos de supervisión.

supervisores prudenciales participan en la resolución de las reclamaciones si estas unidades u organismos carecen de los conocimientos especializados necesarios. Algunas entidades de supervisión bancaria, y especialmente en países de ingreso bajo en los que las instituciones financieras no cuentan con procedimientos adecuados de gestión interna de reclamaciones, mecanismos de recurso arbitral, entidades de protección del consumidor ni juzgados funcionales que entiendan de pequeñas reclamaciones, acaban siendo la principal o la única vía de defensa de los consumidores. El resultado es que sus escasos recursos terminan desbordados.

Además, cuando la información que genera la gestión de las reclamaciones no se utiliza para mejorar la supervisión y la regulación, la asignación de recursos es incluso menos efectiva. El contexto de cada país determinará si el supervisor bancario debe ocuparse de la gestión de las reclamaciones. En algunas EMED, el supervisor bancario es el único órgano oficial que puede asumir esta responsabilidad, al menos en el corto o mediano plazo. Este puede ser el caso de la mayoría de los países de ingreso bajo. Dado que muchas de las comunicaciones de los consumidores son, en realidad, consultas más que reclamaciones, si el supervisor se ocupa de su gestión, es recomendable que implemente un mecanismo de respuesta más simple, como cartas modelo o folletos informativos.

Independientemente de que gestionen reclamaciones, los supervisores bancarios de las EMED deben reconocer la oportunidad de aprovechar los instrumentos y técnicas de supervisión para la supervisión de la protección del consumidor, en lugar de centrarse exclusivamente en la gestión de reclamaciones. Deben conferir la responsabilidad de gestionar las reclamaciones de los consumidores principalmente a las instituciones financieras, y centrarse en la evaluación de la calidad y la eficacia de esos mecanismos de gestión de las reclamaciones. Para ser eficientes, deben utilizar la información estadística de las reclamaciones que han generado las instituciones y otros organismos (por ejemplo, las entidades de protección del consumidor) como material para identificar riesgos del consumidor, establecer prioridades de supervisión y fundamentar reformas regulatorias. Con el tiempo, una buena supervisión debería mejorar la gestión de las reclamaciones por parte de las instituciones financieras, de tal forma que acaben siendo un canal más fiable para la resolución de las reclamaciones de los clientes. La función del supervisor bancario en este aspecto podría reducirse o incluso trasladarse paulatinamente a otro organismo.

El personal especializado en supervisión financiera debería centrarse, en la medida de lo posible, en la implementación de instrumentos de supervisión, especialmente si no existe suficiente personal calificado. La gestión de las reclamaciones habitualmente requiere aptitudes distintas y puede delegarse en otro tipo de profesionales. Si la atención se centra en las aptitudes analíticas esenciales de supervisión, los supervisores aprovecharán mejor su tiempo y los conocimientos especializados del personal se incrementarán.

Recuadro 5: Ejemplos de gestión de reclamaciones del consumidor en algunos países

- Los supervisores bancarios en las EMED analizadas en nuestro trabajo habitualmente emplean más personal para la gestión de reclamaciones y consultas de los consumidores que para realizar actividades de supervisión de la protección del consumidor.
- El [Banco Central de Brasil](#) cuenta con más de 100 analistas (cuya cualificación es idéntica a la de inspectores bancarios) para la gestión de las reclamaciones y consultas de los consumidores. La entidad encargada de la protección del consumidor en general (PROCON) también gestiona las reclamaciones de los consumidores de servicios financieros, y los dos organismos coordinan el intercambio de información. Además, un equipo de siete inspectores se dedica a la supervisión de la protección del consumidor. Este equipo evalúa, por ejemplo, la efectividad de los servicios internos de defensoría de que disponen las instituciones financieras²¹, así como el cumplimiento de las normas de divulgación de la información.
- El supervisor prudencial de México ([CNBV](#)) no gestiona reclamaciones de los consumidores. Esa actividad la realiza [CONDUSEF](#), que es la entidad de protección del consumidor de servicios financieros. La CNBV no dispone de un equipo para la protección del consumidor, pero CONDUSEF cuenta con 600 empleados, 35 de los cuales realizan actividades de supervisión, mientras que el resto se ocupa de las reclamaciones y las consultas.
- En Francia y Suecia, se exige a las instituciones financieras que dispongan de un servicio interno de defensoría que actúe como mecanismo de reparación y mejora de la gestión interna de las reclamaciones. La [Autoridad de los Mercados Financieros](#) de Francia y la [Autoridad Supervisora de Suecia](#) realizan inspecciones de supervisión de la protección del consumidor^a.
- En Australia, Canadá, Estados Unidos, México, Singapur, Sudáfrica y otros países en los que el supervisor bancario no es el principal responsable de las reclamaciones de los consumidores, no deja de participar en cuestiones relacionadas con la protección del consumidor y utiliza los informes sobre reclamaciones como un elemento que contribuye a la supervisión.

a. En el caso de Francia, el servicio interno de defensoría informa anualmente a un comité nacional responsable de evaluar la eficacia del conjunto del sistema de defensoría (el gobernador del [Banco de Francia](#) preside el comité, integrado por representantes del sector, un jurista experto y asociaciones de consumidores). En Suecia, la [Autoridad Supervisora](#) es la encargada de evaluar la eficacia del proceso de gestión interna de reclamaciones por parte de las instituciones financieras y del sistema de defensoría.

2.3 Directriz 3: Planificación de la supervisión

Los supervisores bancarios deben aplicar una planificación integral y sistemática como base para la supervisión de la protección del consumidor. Elaborarán un programa detallado de supervisión de la protección del consumidor para cada ciclo/año, basado en la evaluación de los riesgos pertinentes del consumidor en relación con los recursos de supervisión disponibles.

En un buen sistema de supervisión, esta no se limita a la realización de inspecciones in situ y externas y a redactar informes sobre esa labor. Una supervisión eficaz supone un conocimiento actualizado de las políticas y la cultura institucional que sustentan las prácticas comerciales de las instituciones interesadas, así como del mercado en el que operan. Implica garantizar que se corrigen las deficiencias observadas y que se hace un seguimiento de los progresos. Para conseguirlo, la supervisión requiere una planificación acertada, una gestión eficaz y el seguimiento de las actividades durante todo el ciclo de supervisión, así como una comunicación clara de los resultados y de las expectativas de la supervisión a las instituciones financieras y a la dirección supervisora superior. Los supervisores

²¹ Los servicios internos de defensoría constituyen un mecanismo de recurso con el que cuentan las instituciones financieras, al que los clientes pueden remitirse en el caso de que sus reclamaciones no hayan sido resueltas satisfactoriamente por la unidad de gestión de reclamaciones o el servicio de atención al cliente de la institución. En algunos países, como Francia, Suecia o Brasil, se exige a las instituciones financieras que cuenten con servicios internos de defensoría además de las unidades de atención al cliente. Estos servicios también pueden encargarse de la evaluación de la calidad del trabajo realizado por las unidades de gestión de reclamaciones, actuando de este modo como auditores internos, a los que se puede pedir que rindan cuentas regularmente al supervisor bancario.

bancarios encargados de la supervisión de la protección del consumidor deben aplicar una planificación integral y sistemática. La planificación ayuda a los supervisores a que su actividad esté más enfocada y sea más eficiente. También ayuda a la dirección supervisora a garantizar la coherencia en la implementación de políticas y recursos de supervisión.

En un enfoque basado en los riesgos, el ciclo de supervisión debe constar, como mínimo, de los siguientes elementos:

- identificación de riesgos
- priorización de riesgos
- decisión sobre la respuesta de la supervisión a los riesgos clave
- asignación de recursos de supervisión
- seguimiento de los riesgos
- evaluación del desempeño de la supervisión
- comentarios (mejoras del marco regulatorio o de supervisión).

Tras una cuidadosa evaluación de los riesgos del consumidor en relación con el marco regulatorio existente y los recursos disponibles, el supervisor bancario debe establecer claramente los objetivos oficiales, el enfoque general y las políticas para alcanzar esos objetivos. Esto ayuda a los supervisores directos y a la dirección supervisora a conocer mejor y a tener presente el enfoque de la supervisión y a traducir ese conocimiento en práctica²². Como mínimo, debe elaborarse un plan de trabajo o programa anual de supervisión en el que se detallen las actividades mediante las que habrán de alcanzarse cada uno de los objetivos de la supervisión. El tipo, la intensidad y la frecuencia de las actividades emprendidas deben corresponderse con el nivel de riesgo de cada institución. En un programa detallado deben figurar, al menos, las instituciones que habrán de estar sujetas a examen, así como el objetivo y el alcance de cada análisis a partir del perfil de riesgo de la institución, el cronograma de actuación, la asignación de recursos y los instrumentos de supervisión que se emplearán en cada evaluación²³. Esa planificación también debería aplicarse a exámenes temáticos del mercado y al seguimiento del mercado.

En algunas EMED, y en especial en las que no se ha implementado plenamente la supervisión basada en los riesgos, es posible que el supervisor bancario tenga que realizar, con fines prudenciales, un examen anual completo de cada una de las instituciones en su ámbito de competencia. Esta situación, que puede tener consecuencias para la supervisión de la protección del consumidor, reduce la utilidad de un programa anual detallado y correctamente confeccionado basado en los riesgos, y plantea importantes motivos de preocupación en relación con el uso eficiente de los recursos de supervisión. Los supervisores enfrentados a tal situación deben trabajar para solucionarla, sin descartar recurrir a las autoridades pertinentes, por si fueran necesarios cambios en la legislación futura.

2.4 Directriz 4: Organización interna

Si bien el marco general para la protección del consumidor varía ampliamente de país en país, los supervisores bancarios deben ser capaces de elaborar un enfoque en materia de organización interna que se ajuste a su situación inmediata. Puede que sea necesario realizar ajustes en el enfoque si no resulta satisfactorio o si cambia el entorno (por ejemplo, por una reforma regulatoria). Independientemente de la estructura organizativa general del supervisor bancario, este procurará conformar un equipo con conocimientos especializados en la esfera de la protección del consumidor y garantizar que existe una cooperación eficaz y un intercambio de información entre los supervisores prudenciales y los supervisores de la protección del consumidor.

²² A los supervisores puede resultarles útil representar visualmente el ciclo de supervisión y las estrategias y políticas conexas (por ejemplo, en forma de diagrama de flujo) para distribuir el personal y los miembros de la dirección pertinentes. Un ejemplo es el [marco de cumplimiento](#) utilizado por la [Agencia del Consumidor Financiero de Canadá](#). Aunque el marco sirve de orientación a una entidad especializada en protección del consumidor de servicios financieros, no difiere conceptualmente del modo en que un supervisor bancario representaría su trabajo de supervisión de protección del consumidor.

²³ A modo de referencia, véase el [programa anual de supervisión](#) de CONDUSEF en México.

Hay varios tipos posibles de organización interna mediante los que se puede abordar la protección del consumidor. Ninguno ha demostrado ser el mejor para todos los países. El equipo de supervisión de la protección del consumidor puede participar también en la supervisión prudencial o, en función del volumen de trabajo que genere la protección del consumidor, de la disponibilidad de recursos humanos o de la importancia que se le atribuya a la materia, puede dedicarse en exclusiva a la protección del consumidor. Bolivia, Brasil, Estados Unidos, Ghana, Irlanda, Malasia, Mozambique, Perú, Portugal, Reino Unido y Singapur son ejemplos de países que cuentan con equipos y/o unidades dedicados exclusivamente a la supervisión de la protección del consumidor. Etiopía, Fiji, Filipinas, Indonesia, Nigeria, Paraguay, Sri Lanka y Uganda son ejemplos de países en los que las evaluaciones de la protección del consumidor están a cargo de equipos de supervisión prudencial. A título ilustrativo, se describe el caso de Ghana en el recuadro 6.

Recuadro 6: La Oficina de Información y Estudios sobre el Consumidor del Banco de Ghana

La [Oficina de Información y Estudios sobre el Consumidor \(ICRO\)](#) del Banco de Ghana se encarga de la protección de los consumidores de productos y servicios financieros y de su educación. Este servicio forma parte del Departamento de Supervisión Bancaria. La ICRO se estableció con el objetivo general de fomentar la confianza, la disciplina y la armonización del sector bancario. Cuando el Banco de Ghana otorga a un banco la licencia de funcionamiento, la ICRO se ocupa de garantizar que esa entidad cumple las normas y los reglamentos pertinentes.

El trabajo de la ICRO incluye las siguientes responsabilidades:

- recibir las quejas, demandas y reclamaciones de reparación de los consumidores;
- ejercer de vigilante para garantizar servicios de alta calidad;
- proteger los derechos de los consumidores y actuar como organismo asesor para su educación;
- inculcar disciplina de precios en el sector;
- recibir y analizar denuncias de fraude y desfalco de los bancos;
- investigar todas las formas de reclamación y presuntas irregularidades;
- mantener una base de datos de exempleados bancarios a los que se destituyó o se hizo dimitir por motivos relacionados con prácticas fraudulentas.

La ICRO consta de tres unidades:

1. Unidad de Información al Consumidor, encargada de la educación del consumidor y de la gestión de las reclamaciones.
2. Unidad de Investigación del Fraude, encargada de la investigación de fraude, desfalco y malversación en entidades bancarias.
3. Unidad de Vigilancia y Aplicación, encargada de la inteligencia financiera y de la colaboración con los organismos de seguridad.

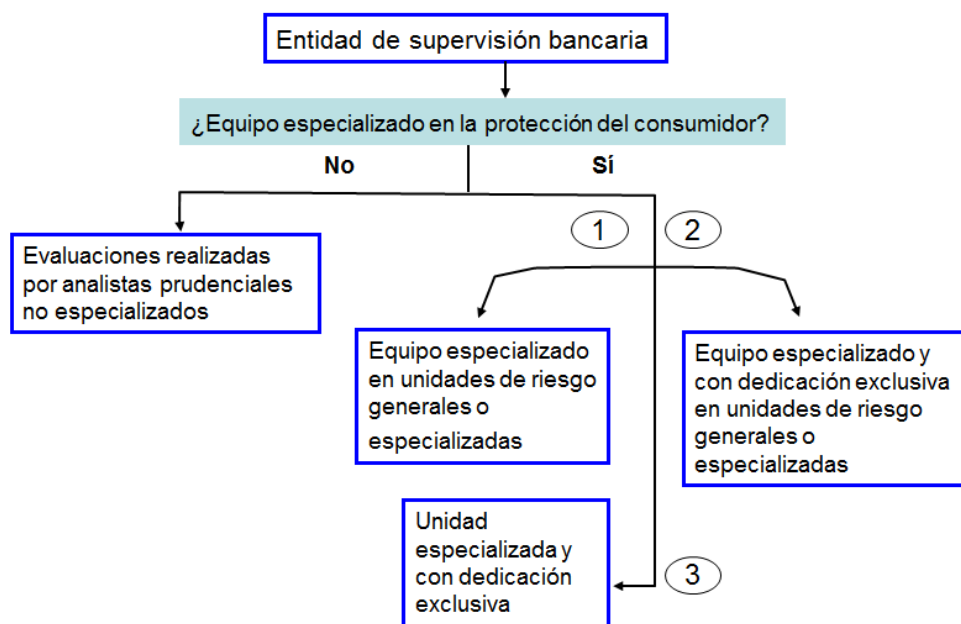
Fuente: Sitio web del Banco de Ghana y GIZ (2012).

No se dispone de pruebas empíricas que sustenten conclusiones sobre cuál es la mejor estructura organizativa para la supervisión de la protección del consumidor. **Los supervisores bancarios habrán de determinar un modelo adaptado a su situación en el corto plazo y planificar la implementación gradual de mejoras para el caso de que ese modelo no resulte totalmente satisfactorio en su contexto específico y teniendo en cuenta sus objetivos y estrategia de supervisión de la protección del consumidor.**

El equipo encargado de la implementación de instrumentos y técnicas de supervisión de la protección del consumidor deberá recibir una formación específica en protección del consumidor, independientemente de que esté ubicado en una unidad de dedicación exclusiva u otra unidad especializada (por ejemplo, la [CNBV](#) de México asigna este asunto a la sección de riesgos operativos) o de supervisión prudencial general. **Todas las jurisdicciones comparten la necesidad de contar con conocimientos especializados, y todos los supervisores deben esforzarse**

por adquirir esa experiencia cuando participan en la supervisión de la protección del consumidor. El conocimiento especializado es importante para diferenciar entre el riesgo prudencial y el riesgo del consumidor, y en especial el enfoque del segundo en la relación entre la institución financiera y el cliente, que no es necesariamente un concepto con el que todos los analistas prudenciales estén familiarizados. Los equipos especializados enfrentan menos dificultades a la hora de priorizar objetivos y suelen fundamentar sus decisiones con buenos conocimientos técnicos. Además, se encuentran en mejor situación para proponer mejoras en las prácticas de supervisión y en la regulación, dados su mayor conocimiento y experiencia en la materia.

Gráfico 3: Posible organización interna de una entidad de supervisión bancaria para la supervisión de la protección del consumidor



En muchas EMED, y en especial en las que cuentan con recursos limitados, el supervisor bancario puede experimentar, en primer lugar, y antes de decidir una reorganización de su estructura interna, capacitando a unos pocos supervisores prudenciales en instrumentos y técnicas específicos pertinentes a la protección del consumidor (opción 1 del gráfico 3). Incorporar la protección del consumidor en las rutinas de supervisión prudenciales de un equipo existente requiere menos esfuerzo y es menos costoso que crear unidades especializadas y equipos dedicados en exclusividad a ello. Con el tiempo, esta configuración puede evolucionar hacia un equipo dedicado en exclusiva a la protección del consumidor (opción 2) o incluso a la creación de una unidad independiente (opción 3), si se considera apropiado en el contexto específico. El factor clave es contar con personal altamente calificado, formado específicamente para asumir la supervisión de la protección del consumidor.

No es sencillo tomar la decisión de disponer de una unidad con dedicación exclusiva. Si se ubica la protección del consumidor dentro de la supervisión prudencial, posiblemente se corra el riesgo de crear una situación en la que se dará prioridad indebida a las evaluaciones prudenciales por sobre la protección del consumidor en lo que respecta a la asignación de tiempo y recursos humanos, de tal forma que se socave la consecución de los objetivos de supervisión de la protección del consumidor. Efectivamente, la protección del consumidor puede requerir menos recursos constantes que la supervisión prudencial, pero su eficacia depende de que se disponga de una proporción adecuada de la capacidad disponible. Una unidad independiente, con dedicación exclusiva y que disponga de su propio presupuesto y recursos humanos está en mejores condiciones para asignar recursos conforme a los riesgos del consumidor que hay que abordar. Por otra parte, la creación de una unidad

independiente puede suponer elevados costos administrativos, incluidos los derivados de conflictos de competencias.

2.5 Directriz 5: Instrumentos y técnicas de supervisión

Los supervisores bancarios deben emplear una variedad de instrumentos para la supervisión de la protección del consumidor. Las técnicas de supervisión habituales de la supervisión prudencial pueden aplicarse en buena medida a la protección del consumidor, pero probablemente tendrán que adaptarse en algún grado para los objetivos y las regulaciones de la supervisión de la protección del consumidor, y habrá que crear otros instrumentos, centrados especialmente en el seguimiento del trato dispensado a los consumidores. Los criterios utilizados para establecer las prioridades de supervisión en la protección del consumidor posiblemente también difieran de los aplicados en la supervisión prudencial.

Tres instrumentos de supervisión conforman los enfoques principales tanto de la protección del consumidor como de la supervisión prudencial: *i)* seguimiento del mercado, *ii)* inspecciones in situ y externas, y *iii)* medidas para hacer cumplir la normativa. Entre las técnicas figuran los diversos procedimientos de recopilación de datos, de análisis e investigación que emplean los supervisores al aplicar estos tres instrumentos básicos. Al igual que en la supervisión prudencial, para implementar el enfoque de supervisión, los supervisores bancarios deberán utilizar una variedad adecuada de técnicas e instrumentos y realizar un despliegue proporcional de recursos, teniendo en cuenta el perfil de riesgo y la importancia sistémica de los bancos. De forma similar, la evaluación de riesgos y la proporcionalidad a tales riesgos deben sustentar la supervisión de la protección del consumidor.

Para garantizar la eficacia de la actividad de supervisión, los supervisores bancarios deben adaptar las técnicas y los criterios de establecimiento de prioridades de supervisión y, en ocasiones, el uso de diferentes fuentes de información para contribuir al trabajo de supervisión (por ejemplo, datos estadísticos sobre reclamaciones o comentarios de organizaciones de consumidores o de los medios de comunicación). Algunas técnicas de supervisión difieren de las empleadas en la supervisión prudencial, pero los supervisores bancarios estarán familiarizados con muchas de ellas. Entre los ejemplos se pueden mencionar el análisis documental, el control de las prácticas de una institución respecto de sus propias políticas, comprobación de la coherencia y la solidez de los sistemas de tecnología de la información, evaluación de la calidad gerencial de la institución, entorno de gestión de riesgos y estructura de gobierno corporativo. En el cuadro 1 se enumeran algunas de las técnicas que se pueden usar en la supervisión de la protección del consumidor.

Cuadro 1: Ejemplos de técnicas para la supervisión de la protección del consumidor de servicios financieros

Seguimiento del mercado	Inspección		Medidas para hacer cumplir la normativa (Correcciones y sanciones)
	Externa	In situ	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de estadísticas sobre reclamaciones de instituciones y organismos de protección del consumidor o servicios de defensoría ▪ Estudios temáticos del sector para evaluar cuestiones como divulgación de los precios, sobreendeudamiento, publicidad o gestión de reclamaciones (puede combinar inspecciones externas e in situ) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de estadísticas sobre reclamaciones de instituciones y organismos de protección del consumidor o servicios de defensoría ▪ Análisis de resultados de cumplimiento (evaluación del propio proveedor sobre su cumplimiento regulatorio, que puede incluir informes de auditoría y de control internos) ▪ Seguimiento de acciones judiciales interpuestas por los consumidores y asociaciones de consumidores sobre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inspecciones in situ en la sede de instituciones seleccionadas, sobre controles internos, gestión y presentación de informes, auditoría interna, gestión de reclamaciones y cumplimiento de códigos de conducta del sector y otros códigos suscritos por el proveedor ▪ Inspecciones in situ de sucursales y otras dependencias (agentes, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Requerimiento, y seguimiento de plan para la corrección del incumplimiento de las normas regulatorias o de las propias políticas de la institución. El plan puede incluir medidas correctivas como: <ol style="list-style-type: none"> a. implementar un plan de gestión de reclamaciones, o mejorarlo si ya existe b. capacitar al personal o a terceros contratados en determinadas áreas de conocimiento

Seguimiento del mercado	Inspección		Medidas para hacer cumplir la normativa (Correcciones y sanciones)
	Externa	In situ	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultas especiales con el sector para abordar motivos específicos de preocupación y aclarar las expectativas en materia de supervisión ▪ Seguimiento en los medios de comunicación de noticias pertinentes sobre mercados regulados u otros temas ▪ Seguimiento de las actividades de las asociaciones del sector relacionadas con la protección del consumidor, tales como establecimiento de códigos de conducta o servicios de defensoría ▪ Emisión de directrices por escrito al mercado sobre expectativas en materia de cumplimiento 	<p>conducta impropia (evaluación de riesgo judicial)^a</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen de hojas de datos, contratos estándar de adhesión^b para préstamos y ahorro (en algunos países, estos documentos están sujetos a la aprobación previa del supervisor) ▪ Seguimiento en los medios de comunicación de noticias pertinentes sobre la institución ▪ Seguimiento del sitio web de una institución para contrastar la información con datos de inspección in situ (por ejemplo, condiciones y precios publicitados) ▪ Análisis de políticas por escrito sobre cuestiones relacionadas con la protección del consumidor: controles internos, gobierno, auditoría, remuneración, mecanismos de presentación de informes y de gestión de reclamaciones 	<p>cajeros automáticos) para evaluar cuestiones relacionadas con el consumidor, como la divulgación de información</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultas especiales con las instituciones para abordar motivos específicos de preocupación ▪ Cliente misterioso (visitas de incógnito en las que supervisores o terceros contratados interactúan con el personal del proveedor) 	<ul style="list-style-type: none"> c. mejorar las prácticas en materia de divulgación de la información d. mejorar los sistemas para identificar y reducir el fraude y la suplantación de identidad (principalmente en coordinación con el equipo de supervisión de tecnologías de la información) e. modificar el material de comercialización f. cambiar las políticas y prácticas de remuneración <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exigencia de finalizar determinadas operaciones o restringir la aprobación de otras nuevas ▪ Requerimiento para la retirada de un producto del mercado ▪ Imposición de sanciones, como multas, a la institución o la administración, emisión de cartas de apercibimiento y avisos de infracción, suspensión o revocación de licencias, anulación de la inscripción oficial de un proveedor ▪ Requerimiento de reembolso a clientes como consecuencia de incumplimiento regulatorio ▪ Inhabilitación a personas físicas para ocupar cargos gerenciales en instituciones financieras ▪ Remitir al proveedor a la fiscalía u otras autoridades

^a Según ha señalado el BIS (2008), en determinados casos, las acciones judiciales emprendidas por los clientes pueden socavar la solvencia financiera de una institución.

^b Los contratos o convenios de adhesión se definen en esta guía como documentos muy estandarizados con cláusulas que, en general, el consumidor prácticamente no puede cambiar ni antes ni después de firmarlos.

2.5.1. Seguimiento del mercado

En gran escala, este instrumento ayuda al supervisor a entender el entorno general en el que operan las entidades reguladas, como las condiciones económicas, sociales, demográficas, políticas y regulatorias. En pequeña escala, ayuda a los supervisores a entender el panorama de competencia, los segmentos de consumidores y sus innovaciones en tecnología, producto y estrategias de comercialización. Teniendo presentes estos dos niveles, el supervisor bancario debería identificar y controlar las cuestiones del sector en general que afectan a la protección del consumidor de servicios financieros, abordando dos dimensiones²⁴:

²⁴ Adaptación de [FSB, FMI y BIS \(2011\)](#).

1. la evolución del riesgo en el sistema a lo largo del tiempo (dimensión temporal);
2. la distribución del riesgo en el sistema en un momento dado (dimensión transversal).

El seguimiento del mercado debe utilizarse para la supervisión de la protección del consumidor. Algunas EMED ya lo hacen de forma continuada como parte de su actividad de supervisión de la protección del consumidor. Entre ellas figuran Canadá, Malasia, Perú, Reino Unido, Sudáfrica y, recientemente, Estados Unidos, a través de la [Oficina de Protección Financiera del Consumidor \(CFPB\)](#). Muchas otras lo usan solo con fines de supervisión prudencial. Los supervisores bancarios que aún no utilizan este instrumento deben adoptar medidas para implementarlo íntegramente para identificar, evaluar y priorizar riesgos en la protección del consumidor.

No todas las técnicas de seguimiento serán aplicables o incluso necesarias en todas las EMED, al menos en las primeras etapas de desarrollo del mercado. Implementarlas todas a la vez supone una recopilación de datos más completa (y costosa) y requiere recursos humanos calificados y buenos sistemas de gestión de la información. En los países de ingreso bajo es posible que no haya datos fidedignos. El supervisor bancario puede empezar a realizar el seguimiento de una variedad limitada de asuntos utilizando la acotada información disponible, identificando las lagunas de información y mejorando progresivamente la calidad, la confiabilidad y la variedad de los datos. Por ejemplo, una fuente esencial de información son los informes sobre reclamaciones de las entidades reguladas. Para acceder a esos datos, el supervisor debe crear un formulario estandarizado de reclamación y exigir su utilización ([véanse ejemplos](#)).

Entre las técnicas específicas figuran las siguientes:

- *Determinar la incidencia y la naturaleza de las reclamaciones de los consumidores.* Se trata de una técnica útil para identificar tendencias y esferas de crecimiento y problemáticas (por ejemplo, prácticas recaudatorias coactivas, ventas agresivas), sectores con problemas (por ejemplo, seguros, créditos, arrendamientos), zonas geográficas problemáticas (por ejemplo, áreas urbanas saturadas con créditos al consumo), o productos problemáticos (por ejemplo, tarjetas de crédito, créditos de nómina).
- *Crear indicadores de referencia para aplicarlos en la supervisión específica de instituciones e incluso en comparaciones internacionales.* Por ejemplo, el supervisor bancario puede usar comparaciones a nivel nacional del número de reclamaciones con respecto al número total de depositantes, prestatarios activos y transacciones al por menor como indicador del nivel de riesgo del consumidor²⁵.
- *Vigilar el nivel de endeudamiento familiar,* mediante una combinación de información estadística desglosada de ámbito nacional, seguimiento de los medios de comunicación, análisis financieros, reclamaciones de consumidores, informes de asociaciones de consumidores, encuestas a consumidores y hogares, e información de oficinas de crédito (en función de la disponibilidad).
- *Controlar el cumplimiento, a nivel sectorial, de requisitos vigentes o nuevos,* como normas en materia de divulgación y publicidad. Esto se puede hacer mediante el análisis del material de comercialización y los canales de información (por ejemplo, sitios web de instituciones financieras, periódicos, folletos, televisión, etc.). Otro ejemplo puede ser el control del cumplimiento de las normas de los mecanismos internos para el registro de reclamaciones. A título ilustrativo, el [Banco Central de Brasil](#) realizó un estudio en todo el sector sobre los mecanismos internos de reparación pocos meses después de emitir nuevas normas al respecto²⁶.
- *Controlar el impacto de determinadas medidas regulatorias frente a los resultados previstos.* El supervisor bancario puede haber previsto una disminución en el número de reclamaciones de consumidores en relación con cargos no autorizados en tarjetas de crédito tras haber aplicado regulaciones en materia de

²⁵En el sector de las pensiones en México podemos encontrar un ejemplo de indicador de referencia: la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro ([CONSAR](#)), entidad reguladora de las pensiones, comenzó a aplicar un índice de calidad del servicio con el fin de fomentar mejores servicios en el sector y calificar a las instituciones conforme a su desempeño.

²⁶Se ha obtenido información sobre esta práctica en otros países de ingreso mediano, pero en ninguno de ingreso bajo de entre los analizados para este estudio.

divulgación de información. Realizar un seguimiento del mercado puede servir de ayuda en la medición del impacto regulatorio.

Finalmente, aunque el objetivo del seguimiento del mercado no es la evaluación del riesgo de instituciones individuales, puede ayudar a los supervisores a detectar problemas específicos en ellas. Posibilita mejores comparaciones entre entidades similares cuando se utilizan indicadores de referencia (por ejemplo, número total de reclamaciones en relación con una medida de referencia, como la cantidad de depositantes/prestatarios o el tamaño de la cartera de préstamos). Los indicadores de referencia, por lo general, se generan utilizando datos de instituciones individuales y se combinan con datos recopilados mediante el seguimiento del sector. Los supervisores bancarios pueden descubrir que el seguimiento de cuestiones relacionadas con el consumidor, tanto desde un enfoque de sistema como de institución, les ayuda a detectar riesgos prudenciales, como metodologías de préstamo en deterioro que pueden afectar los perfiles de riesgo crediticio (por ejemplo, publicidad con coeficientes elevados de préstamo a valor) y el incremento del riesgo por tasas de interés como consecuencia de ventas agresivas de préstamos a tasa fija y a largo plazo.

2.5.2. Inspecciones externas e in situ

En la supervisión prudencial se realizan inspecciones habitualmente, tanto in situ como externas, que también deberían hacerse en la supervisión de la protección del consumidor. Pueden hacerse inspecciones específicas de alcance institucional a proveedores de todos los tamaños, aunque los más destacados normalmente deberían inspeccionarse con mayor frecuencia y rigurosidad para optimizar el uso de los recursos. Asimismo, las instituciones de menor tamaño y alto riesgo o con problemas deberían ser también objeto de un escrutinio más estricto. Las inspecciones en materia de protección del consumidor podrían formar parte de los análisis anuales de una institución, ya sea como uno de los elementos del programa de inspección o como un examen especial independiente sobre una cuestión concreta (por ejemplo, análisis del sistema de gestión de reclamaciones de un banco).

Las **inspecciones externas** deben utilizarse para *i)* controlar el cumplimiento de requisitos esenciales de protección del consumidor, *ii)* recopilar información preliminar para una próxima inspección in situ y *iii)* vigilar indicadores que pudieran motivar inspecciones in situ (por ejemplo, un fuerte incremento de reclamaciones sobre fraude en transacciones por Internet podría motivar una inspección in situ de los sistemas informáticos del banco). Cuando tras una inspección externa se descubren prácticas que incumplen la regulación o importantes desviaciones de los indicadores de referencia del sector, el supervisor debe solicitar a la institución aclaraciones o medidas correctivas, incluso sin necesidad de una inspección in situ de seguimiento.

El proceso de recopilación de datos y las fuentes de información de las inspecciones externas son similares a los empleados en el seguimiento del mercado, pero en este caso los análisis se centran en una institución en concreto. Por consiguiente, deberá recopilarse un conjunto mucho más amplio de documentos e información de fuentes de terceros, además de solicitarlos directamente a la institución. Entre la información que deberá analizarse figura la siguiente (ténganse en cuenta que la disponibilidad de información varía en función de los países analizados):

- Información estadística sobre reclamaciones durante un período determinado (es útil comprobar la evolución de las reclamaciones a lo largo del tiempo).
- Informes gerenciales sobre cuestiones relacionadas con el consumidor, como la gestión de reclamaciones y el cumplimiento regulatorio de otros temas relativos a la protección del consumidor.
- Informes de auditorías internas y externas sobre cuestiones relacionadas con el consumidor.
- Informes de servicios de defensoría.
- Políticas y manuales de procedimiento escritos sobre gestión de reclamaciones, controles internos, remuneración del personal y cobro de préstamos.
- Información financiera, como datos del rendimiento de los préstamos.
- El código de conducta de la institución y el código del sector al que se haya adherido.
- Material publicitario y de comercialización.
- Contratos estándar de préstamos y cuentas de ahorro.

Los supervisores bancarios de las EMED tienen escasas restricciones y costos reducidos a la hora de acceder a la mayor parte de este tipo de información; de hecho, una porción ya se habrá recopilado con fines de supervisión prudencial (por ejemplo, los informes de auditoría interna, los datos financieros y las políticas y procedimientos escritos). Sin embargo, en la mayoría de las EMED es muy probable que no se disponga de una fuente clave de información para la supervisión de la protección del consumidor: datos estadísticos sobre reclamaciones. Ello se debe a que la mayoría de los supervisores bancarios no exigen a las instituciones financieras que comuniquen esta información, y es posible que estas ni siquiera dispongan de los sistemas adecuados para presentar esa información al supervisor. Todos los supervisores bancarios deben intentar mejorar el volumen y la calidad de la información disponible para respaldar las inspecciones externas. En particular, deben implementar un formato estándar para la presentación de informes para obtener periódicamente información estadística sobre reclamaciones de consumidores, y deben requerir a las instituciones financieras que adapten sus sistemas de información para que puedan presentar informes de forma oportuna y precisa.

En la supervisión de la protección del consumidor hay que realizar **inspecciones in situ**, pues con ellas el supervisor bancario puede contrastar la información analizada durante la inspección externa con la realidad y conocer con mucho más detalle los estándares operativos y de gestión reales de la institución. Se dispone así de una visión integral del perfil de riesgo del consumidor de la institución, y de la voluntad y el compromiso de la dirección superior y el consejo en relación con el mantenimiento de normas de conducta empresarial rigurosas. Las inspecciones in situ se pueden realizar al mismo tiempo en diversas áreas de riesgo o sobre una en particular que suscite inquietud, y se pueden incorporar con facilidad a inspecciones prudenciales in situ.

En las inspecciones in situ se visita la sede, pero también se pueden visitar sucursales u otras dependencias de la entidad, e incluso las de terceros que prestan servicios por contrato (por ejemplo, agentes minoristas). Para evitar el costo excesivo que puede suponer un elevado número de visitas, debe utilizarse la información recopilada durante el análisis externo y la visita a la sede para ayudar a determinar la conveniencia y forma de las posibles visitas en el terreno que pudieran ser necesarias, y para centrarlas en sucursales, cuestiones o terceros problemáticos. Este razonamiento es similar al empleado por los supervisores bancarios que utilizan un enfoque basado en el riesgo en la supervisión prudencial. Las inspecciones in situ deben incluir reuniones técnicas con directivos superiores y al menos una con el consejo cuando surgen problemas²⁷.

Los supervisores deben conocer cuál es el compromiso de la dirección y del consejo con las cuestiones que afectan a los consumidores, dado que suelen quedar relegadas a la categoría de preocupaciones de segundo orden si no existe una iniciativa corporativa de atención al cumplimiento regulatorio y a la práctica comercial. El equipo de supervisión prudencial a cargo de analizar el sistema de gobierno corporativo (si existe) puede ser una valiosa fuente de información y conocimientos especializados para el equipo de supervisión de la protección del consumidor.

²⁷ La realización de entrevistas no es una práctica que hayan adoptado todas las EMED. Algunos supervisores, especialmente los de países de ingreso bajo, tienden a centrarse en rellenar listas de verificación y dan escasa importancia a las entrevistas y otras evaluaciones de carácter más subjetivo, como la valoración de la dirección y la eficacia del control del consejo. Además, si el supervisor no pone suficiente insistencia en ello, puede ser difícil reunirse con los miembros del consejo, ya sea personalmente o a distancia. La situación puede ser especialmente difícil en el caso de instituciones con consejos integrados por organizaciones internacionales o expertos que viven en países distintos.

Cuadro 2: Ejemplos de técnicas de inspección in situ a instituciones que se pueden usar en la supervisión de la protección del consumidor

En la sede	En sucursales y otras dependencias
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reunión inicial con el consejo y la dirección superior para estudiar los objetivos de la inspección y los motivos de preocupación que haya suscitado la inspección externa, incluidas las medidas pendientes que se hubiera solicitado aplicar después de inspecciones previas (por ejemplo, en materia de normas de transparencia y prácticas de gestión de reclamaciones). Esta entrevista se puede emplear también para que el consejo y la dirección superior aclaren su estrategia en relación con las cuestiones que afectan a los consumidores. ▪ Reunión técnica con directivos de nivel alto y medio responsables de cuestiones que afectan a los consumidores. ▪ Entrevistas estructuradas con el auditor interno para analizar las conclusiones de inspecciones externas, señalar indicios de falta de independencia (por ejemplo, si la dirección superior “filtra” los informes de auditoría antes de que lleguen al consejo) y sus opiniones sobre el entorno general de cumplimiento en relación con las regulaciones sobre protección del consumidor. ▪ Entrevistas estructuradas con personal encargado de la gestión de reclamaciones o de atención al cliente para comprobar su conocimiento de las políticas y su capacidad para aplicarlas. ▪ Selección de una muestra de reclamaciones para cotejar la coherencia del sistema y de los procedimientos. ▪ Entrevistas estructuradas con directivos de nivel intermedio encargados de la elaboración de los informes pertinentes para el consejo y la dirección superior, para comprobar en qué forma se redactan, especialmente en lo que se refiere a la información que se usa para generarlos. ▪ Entrevistas estructuradas con la persona encargada del servicio interno de defensoría (si existe) para recabar su opinión sobre el sistema de gestión de reclamaciones y sobre el cumplimiento de la regulación de protección del consumidor, así como posibles indicios sobre limitaciones de su independencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas estructuradas con personal de la sucursal para comprobar su conocimiento de las políticas corporativas y entender sus procedimientos habituales para ciertas operaciones, como las solicitudes de préstamo. ▪ Comprobar el cumplimiento de los requisitos de divulgación (por ejemplo, si las comisiones y las tasas de interés están en lugar visible en las sucursales, cajeros automáticos y oficinas de agentes, así como la información sobre la posibilidad de presentar reclamaciones, etc.). ▪ Empleo de la técnica del “cliente misterioso” para comprobar en la práctica si es real lo que la oficina central dice y publica, incluida la simulación de la presentación de una reclamación por parte de un cliente, o la adquisición de un préstamo para comprobar el modo y el momento en que se proporciona y explica la información al cliente, como hojas de datos básicos y contratos estándar de préstamo. ▪ Entrevistas estructuradas con clientes para identificar otras cuestiones de interés. Esta no suele ser una práctica habitual, pero algunos países han informado que realizan algunas entrevistas a clientes en el curso de sus visitas en el terreno a sucursales y agentes, o durante la práctica de la técnica del “cliente misterioso”. Por ejemplo, los supervisores pueden preguntar a los clientes que esperan su turno en el vestíbulo del banco sobre las prácticas de cobro de préstamos.

Los supervisores prudenciales ya conocen y usan la mayoría de las técnicas para la supervisión de la protección del consumidor, aunque deben aplicarles un cambio de enfoque. La excepción al enunciado anterior es la técnica del “cliente misterioso”, que resulta especialmente útil para la protección del consumidor y con la que los inspectores prudenciales no están tan familiarizados. La técnica del “cliente misterioso” consiste en que el supervisor (o terceros contratados para tal fin, como consumidores reales) se hace pasar por cliente o posible cliente de una institución financiera para comprobar el cumplimiento regulatorio y la práctica comercial. Esta técnica puede ser útil para diversos controles, tanto del sector como de una institución concreta, pero es especialmente valiosa en relación con requisitos de divulgación con un factor temporal, normas de calidad de servicio y prácticas de ventas. También puede ser útil para simular transacciones con el fin de contrastarlas con las normas sobre seguridad de datos y privacidad (algo que los supervisores de riesgos en tecnología pueden estar acostumbrados a hacer). Por ejemplo, el cliente misterioso puede visitar a un agente y realizar un depósito para comprobar si este *i)* le cobra comisiones no autorizadas, *ii)* le pide su clave u otra información personal y *iii)* no le extiende un recibo.

El [Banco Central de Irlanda](#), al igual que el [Banco Central de Malasia](#), también emplea la técnica del “cliente misterioso”²⁸. Mediante este mecanismo, ha examinado el nivel de cumplimiento del Código Voluntario de la Federación Irlandesa de Banca para el Cambio de Cuentas Nominales y ha elaborado un [informe de investigación](#). Con este estudio, el supervisor evaluó la precisión de la información proporcionada por las instituciones financieras y el grado de conocimiento y buena disposición del personal bancario. Irlanda brinda otro ejemplo de uso de la técnica del “cliente misterioso” en un caso en que se empleó para comprobar la transparencia y el cumplimiento regulatorio en materia de [gastos y comisiones entre empresas de transferencia de dinero](#). En este caso, el supervisor contrató a particulares para realizar las transacciones. El organismo mexicano de protección del consumidor de servicios financieros, [CONDUSEF](#), también ha empleado esta técnica para evaluar la calidad y precisión de la información que se divulga para el ahorro básico y productos crediticios. Se contrató a consumidores reales para determinar el grado de comprensión de la información que se facilita oralmente en función de diversos perfiles de consumidor.

Aunque lo más frecuente es que las inspecciones in situ y externas se empleen para evaluar una institución concreta, también se pueden y deben aplicar a estudios temáticos, es decir, a la evaluación de un tema transversal en el conjunto del mercado regulado o en parte de él (por ejemplo, las normas sobre publicidad y comercialización en los bancos o los procedimientos de reclamación en las compañías de seguros). La diferencia con la práctica del seguimiento continuo del mercado estriba en que se centra más en un tema específico y normalmente requiere de visitas in situ. Los estudios temáticos no son habituales en las EMED. Sin embargo, los supervisores bancarios de estas economías también deben tenerlos en consideración, dado que pueden ayudar a optimizar el uso de los recursos al ajustar con mayor nitidez el enfoque sobre áreas problemáticas en futuras inspecciones de un ciclo de supervisión dado. También deben aplicarse cuando se abren nuevos segmentos de mercado derivados de reformas del sector financiero, o como resultado de innovaciones en el mercado.

Recuadro 7: Ejemplos de estudios temáticos en algunos países

Brasil: Hace unos años, y a raíz de la repercusión que tuvo en los medios de comunicación la indignación motivada por las comisiones bancarias, el [Banco Central de Brasil](#) realizó un estudio del sector en materia de cumplimiento de las normas de transparencia de precios. Mediante una combinación de inspecciones externas e in situ, el supervisor identificó la necesidad de reclamar mejoras a un grupo de instituciones. Se concluyó además que era necesario elaborar requisitos regulatorios adicionales.

Irlanda: El [Banco Central de Irlanda](#) realiza de forma continuada estudios temáticos sobre cuestiones relacionadas con la protección del consumidor y publica cartas dirigidas al sector con los resultados de tales estudios. Véanse algunos [ejemplos](#).

Perú y México: Perú y México han realizado estudios sobre información estadística de reclamaciones de consumidores en entidades reguladas. En el caso de México, el propósito fue evaluar la efectividad de una nueva hoja de reclamaciones normalizada que meses antes había creado la [CNBV](#). En Perú, el estudio realizado por la [Superintendencia de Banca, Seguros y AFP](#) forma parte del examen continuo de reclamaciones del consumidor para detectar incidencias en el sector. En este caso, los datos están desglosados, lo que permite al supervisor determinar dónde se generan los problemas, y en ocasiones incluso el porqué.

Reino Unido: En 2010, la [Autoridad de Servicios Financieros \(FSA\)](#) —reemplazada en la actualidad por la [Autoridad de Conducta Financiera, FCA](#)— realizó un [estudio sobre la gestión de las reclamaciones](#) en los bancos y grupos bancarios, con el objetivo de evaluar el nivel de cumplimiento regulatorio en el sector e identificar lagunas en la regulación. El ejercicio dio lugar a [cambios regulatorios y directrices adicionales](#) para las entidades reguladas sobre cómo implementar las normas.

Fuentes: Sitios web de supervisores financieros, entrevistas e [Informe Anual 2011 del Banco Central de Malasia \(Bank Negara Malaysia\)](#).

²⁸ El Banco Central de Irlanda supervisa el cumplimiento de la regulación en materia de protección del consumidor mediante cuatro técnicas: i) estudios, ii) inspecciones temáticas, iii) cliente misterioso y iv) control de publicidad.

Para enriquecer la evaluación de una institución o precisar su enfoque, los supervisores también pueden usar las comparaciones entre entidades de la misma categoría. Las comparaciones entre pares y las evaluaciones comparativas mediante el uso de indicadores de referencia son técnicas utilizadas frecuentemente en la supervisión prudencial, pero son una faceta nueva para la supervisión de la protección del consumidor. Si se dispone de la información necesaria, ambas técnicas son factibles incluso para países de ingreso bajo, dado su menor grado de complejidad (en relación con sistemas financieros más desarrollados). No obstante, deben emplearse solo si se dispone de recursos y conocimientos especializados. Por ejemplo, se puede determinar la mediana o un nivel promedio para indicadores como la cifra total de reclamaciones sobre el total de activos, la cartera de préstamos u otras medidas relacionadas con el tamaño y la complejidad de los miembros del grupo. Además de ayudar a precisar el enfoque de los estudios, las evaluaciones comparativas mediante el uso de indicadores de referencia pueden servir para que los inspectores bancarios exijan mejoras y correcciones a una institución sin necesidad de nombrar a los pares usados como referencia. Puede resultar más fácil imponer medidas correctivas señalando un desempeño relativamente débil que realizando una evaluación negativa para la que no existe una base de comparación. En cualquier caso, el empleo exclusivo de las evaluaciones comparativas es una medida simplista y, por consiguiente, debe utilizarse como complemento de otros análisis pormenorizados, más que como un sustituto.

2.5.3. Acciones para hacer cumplir la normativa (medidas correctivas y sanciones)

Tal como se señala en los [Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz](#) (Principios Básicos de Basilea), los supervisores bancarios, en su actividad de supervisión de la protección del consumidor, también deben usar una gama de instrumentos para el cumplimiento, incluidas, entre otras, las siguientes potestades:

- adoptar (y/o hacer que el banco adopte) medidas correctivas oportunas;
- imponer sanciones;
- clausurar una institución.

El seguimiento y la supervisión sistemáticos de las instituciones y los mercados deberían permitir a los supervisores actuar en una fase temprana y abordar prácticas inadecuadas o que incumplen la regulación y que pueden suponer un riesgo para los consumidores. Esas intervenciones tempranas sirven para corregir tendencias no deseadas del sector dando un ejemplo con efecto disuasorio. La importancia de estos “procesos ejemplares” puede ser incluso mayor en la supervisión de la protección del consumidor que en la supervisión prudencial.

De forma similar a la supervisión prudencial, el supervisor debe plantear oportunamente sus motivos de inquietud al consejo o la dirección superior de la institución, y requerir una corrección de rumbo en un plazo concreto o emprender los procedimientos para imponer las sanciones aplicables. El supervisor debe pedir a la institución que prepare por escrito un plan de corrección, con un cronograma claro para cada una de las medidas correctivas y que identifique a la persona que se encargará de su implementación. Es de vital importancia que los supervisores vigilen de cerca la implementación, ya sea mediante visitas (in situ) o medios externos de seguimiento (por ejemplo, informes sobre los progresos de la institución, llamadas telefónicas). Un plan de corrección puede incluir, por ejemplo, los siguientes elementos:

- implantación de un nuevo sistema de información para la gestión de reclamaciones;
- retirada de ciertos productos del mercado;
- capacitación de agentes de préstamo y otro tipo de personal;
- mejora de las prácticas en materia de divulgación de la información;
- retirada y modificación de material publicitario y de comercialización;
- cambio de las políticas de remuneración (por ejemplo, comisiones a empleados o intermediarios);
- revisión de reclamaciones sobre un asunto específico presentadas en el pasado.

Tras realizar averiguaciones e investigaciones para determinar la existencia de presuntas infracciones regulatorias o la no aplicación de un plan de corrección, los supervisores pueden adoptar medidas para aplicar sanciones como las siguientes (los términos y las definiciones varían considerablemente de un país a otro):

- emisión de cartas de apercibimiento y avisos de infracción privados o públicos;
- imposición de multas a la dirección o a la institución;
- requerimiento de reembolso a los clientes;
- restricción de aprobación de nuevas actividades o suspensión de pagos a accionistas hasta la resolución del problema;
- inhabilitación a personas físicas para el ejercicio de cargos gerenciales en el sector financiero;
- interposición de demanda civil;
- remisión del proveedor a la fiscalía u otras autoridades;
- suspensión o revocación de licencia o anulación de la inscripción oficial de un proveedor.

Si la legislación lo permite, el supervisor bancario puede considerar la posibilidad de ejercer presión sobre las instituciones haciendo públicas las medidas adoptadas para hacer cumplir la normativa. Esta práctica es más habitual fuera de las EMED, pero puede ser de utilidad para todos los supervisores bancarios, dado su efecto de demostración. En Estados Unidos, Irlanda, Reino Unido, Singapur y Sudáfrica, los supervisores publican las medidas que adoptan contra instituciones financieras cuando se relacionan con la protección del consumidor (si bien son más habituales en el caso de las cuestiones prudenciales).

Independientemente de la importancia de esas medidas para hacer cumplir la reglamentación, en algunas EMED su implementación puede suponer todo un reto. Aunque los motivos pueden ser similares a las dificultades que enfrentan los supervisores prudenciales, como falta de apoyo de la dirección supervisora y ausencia de protección jurídica para los supervisores, un obstáculo particular en la supervisión de la protección del consumidor puede ser que el mandato del supervisor bancario no cuente de forma explícita con el mandato jurídico de hacer cumplir las normas en este terreno. A corto plazo, los supervisores bancarios que carecen de ese mandato explícito deben intentar, más que imponer sanciones formales, persuadir a las instituciones para que modifiquen prácticas no deseadas y realicen correcciones de rumbo. Por ejemplo, se puede convencer a una institución de que cambie una práctica si el supervisor rebaja su calificación de riesgo prudencial (por ejemplo, en el indicador de “controles internos”) debido a deficiencias en la protección del consumidor. Evitar la aplicación de sanciones puede ser una solución factible en varias EMED. Asimismo, informar a la opinión pública sobre el nivel de servicio esperable puede ser de utilidad para que el consumidor evalúe por sí mismo el servicio que recibe y evite las instituciones que no cumplen los estándares de protección del consumidor que el supervisor espera.

Sin embargo, este planteamiento puede ser insostenible en el largo plazo en algunas jurisdicciones, especialmente en las que el supervisor bancario no goza de credibilidad suficiente, carece de apoyo político o no ha podido identificar ni abordar de forma adecuada y oportuna un gran número de cuestiones que afectan a los consumidores, lo que puede generar la indignación de los medios de comunicación. El supervisor necesitará mayor protección jurídica a largo plazo para poder aplicar medidas para hacer cumplir la normativa. En tales casos, el supervisor habrá de colaborar con las autoridades pertinentes para modificar su mandato oficial de modo que le permita de forma explícita utilizar instrumentos de cumplimiento con fines de supervisión de la protección del consumidor. En la mayoría de las EMED, el cambio de mandato de una institución gubernamental supone reformas legales, y esto puede llevar tiempo y resultar costoso.

2.6 Directriz 6: Procedimientos normalizados de supervisión

Los supervisores bancarios deben contar con manuales bien diseñados en los que se establezcan los procedimientos normalizados para la supervisión de la protección del consumidor, a fin de incrementar la coherencia y la calidad de la revisión supervisora.

Tan solo unos pocos supervisores bancarios de las EMED analizadas para la preparación de esta guía han creado manuales de supervisión específicos sobre protección del consumidor²⁹. Ante la ausencia de procedimientos establecidos, la principal guía para un examinador es la regulación en sí misma. El examinador hace su

²⁹ En algunas EMED, el supervisor bancario no cuenta con manuales sobre supervisión prudencial.

interpretación de la norma y decide cuál es la mejor manera de evaluar el cumplimiento de las instituciones financieras. La contra de este mecanismo es que se genera demasiado margen para la subjetividad en las evaluaciones y, por lo tanto, se observan diferencias entre las evaluaciones, las decisiones y las actitudes individuales. Esto puede dar lugar a un riesgo de reputación para el organismo de supervisión bancaria.

Los supervisores bancarios deberían preparar manuales bien diseñados para lograr coherencia y calidad en su tarea de verificar la protección del consumidor. Aunque no tengan una amplia experiencia en el proceso de volcar en manuales los procedimientos normalizados, la mayoría de los supervisores bancarios de las EMED deberían poder preparar dicha documentación, al menos para los temas de protección del consumidor más pertinentes, si no pueden abarcar la gama completa, e introducir mejoras con el tiempo³⁰.

El alcance, la complejidad, el formato y el nivel de detalle de los manuales de supervisión variarán en gran medida de un país al otro; no existe un enfoque único que funcione para todas las EMED. En general, en los manuales se deberá describir, de modo objetivo y preciso, cada paso del proceso de recolección de datos, análisis, toma de decisiones y comunicación de cada herramienta utilizada para la supervisión de la protección del consumidor, teniendo en cuenta las políticas y los objetivos más amplios definidos por el organismo de supervisión. Lo más común será que las herramientas se apliquen específicamente a un tema de supervisión, como el examen de la gestión de las reclamaciones por parte de las instituciones financieras o el cumplimiento de normas de divulgación. Como alternativa, los supervisores pueden optar por manuales en los que se detallen los procedimientos para todos los temas de protección del consumidor. No existe un enfoque único que se pueda recomendar a todas las EMED, aunque los manuales más amplios son, naturalmente, más complejos y exigen más experiencia del equipo de redacción. En el recuadro 8 se muestra un ejemplo de los posibles contenidos de un manual, solo a modo de referencia. Otros ejemplos se encuentran en el [anexo 3](#).

Recuadro 8: Posibles contenidos de las guías de supervisión

1. **Referencias:** Manuales u otros materiales de referencia (por ejemplo, inspecciones previas relacionadas)
2. **Objetivo:** Propósito de la supervisión del tema
3. **Tipo de análisis:** Categoría de análisis, ya sea temático, de verificación especial, habitual (las denominaciones pueden cambiar)
4. **Fundamento jurídico:** Leyes y regulaciones en las que se basa el análisis
5. **Terminología:** Explicación de los términos utilizados en la guía
6. **Documentación/información:** Información que debe recopilarse y examinarse, y modelos que deben usarse en el examen, como informes de evaluación, guías para entrevistas, solicitudes de documentación, etc.
7. **Análisis externos:** Delimitación y descripción de los procedimientos de análisis externo
8. **Análisis locales:** Delimitación y descripción de los procedimientos de trabajo in situ
9. **Comunicación y presentación de informes:** Descripción de políticas y procedimientos que deben seguirse para comunicar los resultados de la supervisión a la institución financiera y a los superiores, incluida la solicitud de medidas correctivas. Descripción de las políticas relativas al informe de evaluación, incluidos los plazos previstos, la aprobación, la ubicación y la distribución.
10. **Seguimiento y actividades complementarias:** Descripción de los procedimientos previstos para supervisar la aplicación de medidas y criterios correctivos u observaciones para el próximo examen.

El supervisor bancario deberá poner los manuales y demás materiales de orientación (informes de evaluación, decisiones, notas orientativas, interpretaciones normativas, etc.) al alcance de todos los supervisores, idealmente en un formato electrónico (por ejemplo, en la Intranet o en un sistema compartido). Los manuales de supervisión y el material de orientación deben actualizarse constantemente para incorporar cambios regulatorios, la dinámica del mercado, modificaciones en la interpretación de las regulaciones, cambios en las políticas de supervisión y mejoras en el uso de técnicas de supervisión. Las autoridades de supervisión bancaria deberán hacer cumplir las normas establecidas.

³⁰ La pertinencia se determinará a través de una evaluación de los riesgos de los consumidores de cada país, teniendo en cuenta las regulaciones existentes sobre protección del consumidor. Esta evaluación es importante para definir el enfoque de supervisión y delinear la planificación del proceso (véanse la [sección 2.2](#) y la [sección 2.3](#)).

2.7 Directriz 7: Tipos, fuentes y calidad de la información

Los supervisores bancarios deben utilizar diferentes fuentes para recopilar la información necesaria para la supervisión y dedicarse sistemáticamente a mejorar el alcance, la precisión y la confiabilidad de la información con el paso del tiempo. Como mínimo, el supervisor deberá recabar datos estadísticos sobre las reclamaciones en forma periódica mediante un formato estándar de presentación de informes para los proveedores de servicios financieros que supervisa, y buscar opiniones sobre el mercado de otras fuentes de información.

2.7.1 Fuentes y tipos de información

Contar con información adecuada es un elemento básico para la supervisión prudencial y la supervisión de la protección del consumidor de servicios financieros. Es esencial para las etapas de planificación, ejecución y seguimiento. Los supervisores bancarios deberán utilizar distintas fuentes de información para sus tareas de protección del consumidor, como la información disponible internamente en el organismo de supervisión, incluso en otros departamentos; las respuestas normativas³¹ creadas a los fines de la supervisión de la protección del consumidor; la información solicitada a una institución durante un examen; la información solicitada a terceras partes, y la información de dominio público. En el cuadro 3 se muestran ejemplos de información que podría utilizarse para la supervisión de la protección del consumidor.

Cuadro 3: Posibles fuentes de información para la supervisión de la protección del consumidor

Información disponible en el organismo de supervisión	Respuestas normativas habituales	Información sobre la propia institución solicitada durante el examen ^a	Información solicitada a terceros	Información de dominio público
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Datos financieros e indicadores de desempeño ▪ Reclamaciones presentadas al supervisor bancario ▪ Medidas en curso para hacer cumplir la normativa ▪ Informes de evaluación previos ▪ Políticas y manuales, interpretación jurídica y otros materiales de orientación ▪ Informes de investigaciones confidenciales encargados por el supervisor. <p><i>Idealmente, la información propia del supervisor debería estar disponible en</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes y estadísticas sobre reclamaciones (véase el ejemplo) ▪ Autoevaluaciones anuales del cumplimiento ▪ Comisiones y cargos relativos a préstamos estandarizados en forma periódica ▪ Estadísticas e informes sobre fraude y errores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de reclamaciones para fines internos ▪ Informes de la unidad de servicios al consumidor ▪ Informes de otros mecanismos internos de resolución de disputas, como la oficina de defensoría ▪ Informes del auditor interno ▪ Informes de la oficina de cumplimiento ▪ Estadísticas sobre fraude ▪ Políticas y procedimientos escritos: gestión de reclamaciones, políticas de préstamo y cobro, auditoría interna, gestión del riesgo de fraude, gobierno institucional, remuneración del personal, seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Información sobre reclamaciones de oficinas de defensoría externa y organismos de protección del consumidor en general ▪ Declaraciones e informes de agrupaciones de consumidores y asociaciones sectoriales ▪ Información sobre reclamos/medidas judiciales en relación con temas de los consumidores ▪ Estadísticas de las entidades de calificación crediticia (si existen) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes anuales ▪ Convenios de préstamo estándar ▪ Hojas de datos básicos ▪ Sitios web de las empresas ▪ Informes de los medios de comunicación ▪ Material publicitario ▪ Investigación pública ▪ Códigos de conducta establecidos por las asociaciones sectoriales ▪ Evaluaciones y análisis de mercado de asociaciones sectoriales u otras fuentes ▪ Encuestas de hogares realizadas por el departamento de estadísticas del Gobierno ▪ Internet y redes sociales

³¹ Las respuestas normativas son la información enviada por las instituciones financieras al supervisor para cumplir los requisitos de presentación de informes regulatorios.

Información disponible en el organismo de supervisión	Respuestas normativas habituales	Información sobre la propia institución solicitada durante el examen ^a	Información solicitada a terceros	Información de dominio público
<i>formato electrónico para todos los examinadores.</i>		de las actividades de terceros contratados, como los agentes no bancarios ^b <ul style="list-style-type: none"> ▪ Códigos internos de conducta y ética ▪ Pruebas de capacitación impartida al personal correspondiente 		
<p>^a En ciertos países, algunas de estas fuentes pueden estar sujetas a la presentación periódica de informes de regulación al supervisor.</p> <p>^b Se refiere a políticas y procedimientos establecidos para administrar y supervisar a terceros que proporcionan servicios en nombre de la institución financiera, como los agentes no bancarios.</p>				

No todos los supervisores bancarios de las EMED tendrán acceso a una gran variedad de fuentes de información. Por ejemplo, muchos de estos países no cuentan con terceros contratados que les proporcionen información útil para la supervisión. Las investigaciones sobre consumidores puede tener algo de valor para la revisión supervisora, aunque podrían ser más útiles para las cuestiones regulatorias. Asimismo, los supervisores prudenciales de las EMED (y de economías avanzadas) suelen estar menos familiarizados con las investigaciones sobre consumidores, una esfera relativamente nueva para la formulación de políticas y la supervisión. En algunas economías avanzadas, los organismos de supervisión pueden crear departamentos específicos que se dedican a las investigaciones sobre consumidores y otros temas en forma permanente (véase la [Unidad de Investigación de la Oficina para la Protección Financiera del Consumidor de los Estados Unidos](#)). La mayoría de los supervisores de las EMED no contarán con los recursos financieros necesarios para encargar estudios sobre los consumidores.

Independientemente de las dificultades para acceder a una amplia gama de fuentes de información en las EMED, los supervisores deberían recurrir a lo que tienen disponible e intentar ampliar las fuentes, el alcance y la calidad de la información con el tiempo. Una esfera prioritaria debería ser la de recopilar información sobre las reclamaciones de los consumidores. Los supervisores bancarios de las EMED pueden solicitar y recibir estadísticas sobre reclamaciones de las instituciones financieras en forma periódica; para ello, pueden crear un formulario modelo de informe sobre reclamaciones. Este tipo de informes se utiliza, por ejemplo, en Canadá³², Honduras, Malasia, México y Perú. Por lo general, el formulario modelo sigue un sistema de clasificación de las reclamaciones, según criterios tales como tipo, estado, canal en el que el consumidor realizó la operación, tipo de producto/servicio, etc. Los sistemas de información y los procedimientos relativos a la gestión de las reclamaciones de las instituciones deberán adaptarse al formato modelo. El uso de un método de clasificación común permitirá totalizar los datos para realizar un seguimiento del mercado y comparaciones entre pares; además, facilitará los análisis de los examinadores. Algunos ejemplos (solo como referencia) se pueden ver en el [anexo 3](#). Este protocolo de clasificación y estas reglas de intercambio de información también se podrían aplicar a cualquier órgano (por ejemplo, una asociación sectorial o una oficina de defensoría de orden oficial) que reciba reclamaciones de consumidores de productos financieros.

La frecuencia de los informes puede variar de un país a otro, de acuerdo con el nivel de evolución del mercado, la incidencia de los problemas de los consumidores, los recursos de supervisión disponibles para procesar la información y la calidad de los sistemas de información que utilizan las instituciones financieras para gestionar las reclamaciones. En la mayoría de los casos, un informe trimestral es lo más adecuado, aunque algunos supervisores prefieren una frecuencia mayor o menor.

³² A través del organismo de protección del consumidor de servicios financieros, la [Agencia del Consumidor Financiero de Canadá](#).

Al igual que otros informes reglamentarios, los buenos informes de reclamaciones se respaldan con la información generada por los sistemas de información que utilizan las instituciones financieras y se integran en el modelo de informe con mínima intervención manual. Esto reduce errores, el exceso o la falta de información en la presentación de casos, la falta de uniformidad en la clasificación de las reclamaciones y la duplicación de registros.

No todas las EMED estarán en condiciones de aplicar un buen plan de informes sobre reclamaciones inmediatamente. En las EMED en las que las instituciones financieras no están obligadas a llevar un registro de las reclamaciones de consumidores o que lo hacen manualmente, el supervisor bancario deberá establecer un cronograma realista para su implementación y realizar todas las adaptaciones necesarias en las actividades previstas para controlar los avances. Cuando las instituciones financieras no cuenten con mecanismos para recibir y gestionar las reclamaciones, ni sistemas de información para hacer el seguimiento, el supervisor deberá dar prioridad a mejorar esta esfera. En algunas jurisdicciones, para exigir que las instituciones cuenten con mecanismos eficaces de gestión de las reclamaciones de los consumidores será necesario aplicar reformas regulatorias.

2.7.2 Calidad de la información

Cualquier tipo de información puede tener errores. Los supervisores de las EMED deben aplicar su buen criterio cuando utilizan la información proporcionada por terceros o datos de dominio público. La información que presentan las instituciones financieras también puede contener errores, pero en este caso la función del supervisor es exigir mejoras en materia de calidad y confiabilidad. Durante las inspecciones externas e in situ, los supervisores deberán utilizar, como mínimo, tres técnicas para aumentar la calidad y la confiabilidad de los informes reglamentarios.

1. *Estandarización, presentación de informes digitales y validación automática.* La periodicidad y la estandarización de los informes reglamentarios, junto con el uso de sistemas de información computarizados para presentar informes, reducen la incidencia de errores, discrepancias y falta de coherencia. Algunas técnicas de validación son la detección automática de errores que realiza el propio sistema de información del supervisor³³, las comparaciones (manuales) con otras fuentes, los informes anteriores y otros indicadores. Los supervisores de los EMED pueden no estar acostumbrados a realizar estas tareas y es probable que todavía reciban informes en papel, lo que los obliga a incorporar manualmente la información en una base de datos u otro sistema administrado por ellos. Esto no solo aumenta la probabilidad de error, sino que también insume el tiempo de los supervisores. Los supervisores bancarios de las EMED deben solicitar y recibir informes electrónicos de las instituciones financieras³⁴. Los informes deberían producirse automáticamente, mediante la extracción de datos de los sistemas de información de las instituciones financieras.
2. *Validación in situ.* Una parte de la evaluación in situ de la protección del consumidor debería dedicarse a examinar cómo se producen los informes reglamentarios (por ejemplo, informes sobre reclamaciones, comisiones y cargos) y los informes de administración (por ejemplo, los informes de cumplimiento y de auditoría interna) y a probar su precisión, integridad y transparencia. Estas inspecciones se pueden realizar conjuntamente con especialistas en tecnología de la información, pero también se puede lograr mucho aunque no participen estos expertos (puede ser el caso de la mayoría de los países de ingreso bajo y de muchos otros EMED). Las inspecciones incluyen, por ejemplo, simulaciones de lo siguiente³⁵:

³³ En muchos países, el sistema de información del supervisor rechaza automáticamente los informes no aprobados en este proceso de validación, y la institución puede recibir una sanción del supervisor.

³⁴ En la mayoría de los casos, no es necesario invertir en *software* costoso para resolver las cuestiones relativas a la protección del consumidor. Por ejemplo, para almacenar y analizar la información sobre las reclamaciones, lo único que necesita un supervisor es una planilla de MS Excel.

³⁵ En vez de considerarse un procedimiento de supervisión adicional o una carga, estas simulaciones pueden cumplir, de una sola vez, el objetivo de examinar la calidad de la información generada por la institución y otro objetivo específico, el cumplimiento de las reglas sobre divulgación durante la firma de un convenio de préstamo.

- Operaciones (por ejemplo, la aprobación de un préstamo, la creación de un cliente nuevo en el sistema) y reclamaciones, para controlar el flujo de información en los sistemas y las reglas relativas a la accesibilidad del sistema
 - Errores, mediante el ingreso de datos incorrectos o incongruentes en el sistema de la institución para evaluar su solidez
 - Acceso no autorizado y modificaciones, para evaluar la solidez del acceso al sistema y las reglas de seguridad (si no son estrictas, se puede comprometer la validez de los datos)
3. *Entrevistas y reuniones.* Además de poner a prueba los conocimientos de la dirección superior y el consejo sobre las políticas y los procedimientos de la institución (por ejemplo, en lo que respecta a gestión de reclamaciones, prácticas de ofrecimiento y cobro de préstamos, etc.), las reuniones y las entrevistas ayudan a detectar incongruencias entre las opiniones institucionales y los resultados de las inspecciones externas e in situ. Por ejemplo, a través de una entrevista con la dirección, el supervisor puede enterarse de que un aumento de las reclamaciones sobre agentes minoristas de una región geográfica (señalada durante el análisis externo) es consecuencia de un error en el sistema, que duplicaba el número real de reclamaciones.

Al igual que en otras esferas de supervisión, la coordinación y la cooperación entre distintos departamentos del organismo de supervisión son importantes para generar información de buena calidad y administrarla eficientemente. Cuando los informes regulatorios se remiten a departamentos que no están encargados específicamente de la supervisión, los problemas de coordinación pueden ocasionar deficiencias tales como la duplicación de las solicitudes de información a las instituciones financieras o análisis incompletos. A los supervisores de algunas EMED también puede resultarles útil coordinar sus actividades con las del organismo general de protección del consumidor y otras entidades tales como los mecanismos de recurso externos (por ejemplo, una oficina de defensoría). Estos pueden tener información útil, incluso sobre sectores que no están alcanzados por el supervisor bancario. Cuando existe un buen nivel de coordinación, el supervisor puede proponer a la institución que adopte un sistema uniforme de clasificación de reclamaciones, para que sus estadísticas sean comparables con las del supervisor.

2.8 Directriz 8: Comentarios y aportaciones para la regulación

La experiencia y los conocimientos adquiridos a través de la revisión supervisora de la protección del consumidor deben contribuir a reforzar el proceso regulatorio a través de propuestas de mejoras en la regulación correspondiente y a mejorar el marco regulatorio más amplio sobre la supervisión de la protección del consumidor. Asimismo, pueden aplicarse en el diseño de los programas de fortalecimiento de la capacidad financiera de los consumidores.

Los supervisores bancarios pueden señalar cambios específicos y necesarios en la regulación y la legislación, como el mejoramiento, la incorporación o la eliminación de requisitos, además de mejoras y aclaraciones en los mandatos, las funciones y las atribuciones del supervisor bancario. Proponer cambios regulatorios es una parte importante del ciclo de supervisión y debe hacerse en forma permanente y sistemática. Las mejoras en la regulación, a su vez, impactarán en los objetivos de supervisión y en la estrategia para conseguirlos, incluidas las herramientas y técnicas de supervisión utilizadas. Para lograr aportaciones eficaces se necesita coordinación y colaboración entre los departamentos de regulación y supervisión del organismo de supervisión bancaria. En muchos casos, para generar esos comentarios se requiere una coordinación entre organismos, ya que otras entidades, como el Ministerio de Finanzas, probablemente participen en el diseño y la aprobación de muchos de los cambios propuestos. Las ideas surgidas del proceso de supervisión también pueden ayudar a determinar las prioridades e intervenciones sobre la capacidad financiera y viceversa.

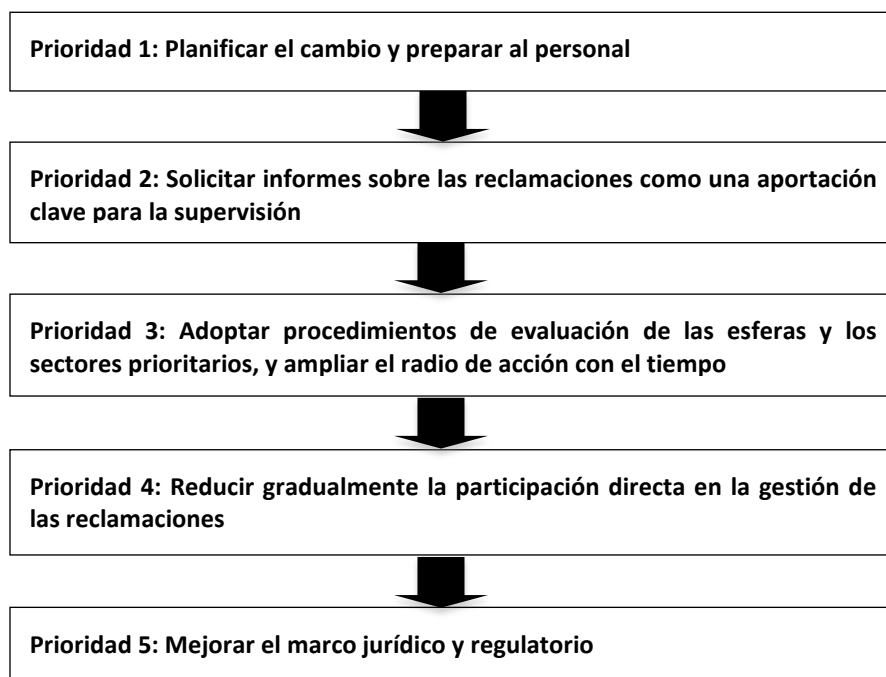
3 Una estrategia gradual para aplicar las directrices

En estas directrices se describen las medidas que pueden adoptar los supervisores bancarios que participan en la supervisión de la protección del consumidor en las EMED para ser más eficaces y usar los recursos con mejor criterio. Sin embargo, no todos los supervisores estarán en condiciones de implementar el conjunto completo de directrices, al menos no a corto plazo, ya que se enfrentan a una serie de limitaciones prácticas. De hecho, estos supervisores deberían dar prioridad a las reformas estratégicas, institucionales, regulatorias y de procedimiento que sean necesarias para aplicar las directrices. De esta manera, podrán determinar con mayor precisión el grado de esfuerzo que están dispuestos a dedicar en cada etapa de avance, logrando mejoras a su propio ritmo, según su situación particular y teniendo en cuenta objetivos de supervisión bien definidos para el corto, mediano y largo plazo.

En general, los supervisores bancarios que buscan definir este tipo de enfoque gradual deben reconocer los beneficios de aprovechar sus aptitudes y conocimientos especializados. Debido a que la gestión de las reclamaciones de consumidores absorbe la capacidad de buena parte de los supervisores de las EMED, con el tiempo estos deberían buscar la manera de aliviar esta carga, de modo de liberar recursos que se puedan asignar a la supervisión. La suposición es que, a medida que las instituciones financieras mejoren los mecanismos internos de reclamación y el supervisor refuerce el cumplimiento con una supervisión de mayor calidad, se observarán prácticas de mercado más convenientes. Esta idea se reafirma con la expectativa de que los consumidores financieros se sentirían más seguros de utilizar mecanismos de reclamación más a menudo, lo que aumentaría el número de quejas y contribuiría a establecer un mayor control de las instituciones financieras.

Se debe tener en cuenta que las prioridades del gráfico 4 son una simplificación de un proceso complejo. Allí no se describen todos los pasos necesarios ni se consideran todos los desafíos de cada paso. Además, las prioridades pueden superponerse con el tiempo. Al igual que las directrices, este marco actúa como elemento de referencia; debe adaptarse completamente a cada contexto particular. Los supervisores pueden llegar a la conclusión de que otras prioridades, completamente distintas, son más adecuadas a su realidad, ya que necesitan resolver problemas específicos.

Gráfico 4: Prioridades de una estrategia gradual



Prioridad 1: Planificar el cambio y preparar al personal

Antes de adoptar directrices o reformas, es importante que el supervisor bancario evalúe cuidadosamente su propia situación. En este contexto, debe definir un objetivo a largo plazo para la supervisión de la protección del consumidor y los elementos necesarios para lograrlo. Esta evaluación debe incluir un examen exhaustivo de las regulaciones, la disponibilidad de recursos humanos y financieros y conocimientos especializados, las prácticas actuales de mercado y una evaluación de cada esfera abordada en las directrices. Al comparar el objetivo a largo plazo definido con la situación actual, el supervisor será capaz de determinar las deficiencias que deberá abordar a través de una serie de medidas a corto, mediano y largo plazo. También puede resultarle útil hacer adaptaciones en su objetivo a largo plazo para evitar tener objetivos y cronogramas poco realistas.

A medida que se identifican las metas, los objetivos y las actividades, el supervisor bancario debería realizar una organización interna y capacitar al personal que llevará a cabo la supervisión de la protección del consumidor (véase la [directriz 4](#)). A partir de este plan más amplio y la preparación para el cambio, el supervisor bancario debe formular su primer programa anual para llevar a cabo la supervisión de la protección del consumidor (véase la [directriz 3](#)).

Prioridad 2: Solicitar informes sobre las reclamaciones como una aportación clave para la supervisión

Un paso clave para mejorar la calidad de la supervisión de la protección del consumidor es obtener acceso a información de calidad. Debido a que el mejoramiento de la gestión de las reclamaciones en las instituciones financieras es un objetivo clave en un enfoque gradual, los supervisores bancarios de las EMED deben, en principio, solicitar a las instituciones financieras que presenten la información sobre reclamaciones en forma periódica, siguiendo un formato estándar, como se indica en la [directriz 7](#). La calidad de los informes debe examinarse de conformidad con dicha directriz. Este paso inicial debería marcar el rumbo de las mejoras en los canales y procedimientos de reclamación que instauran las instituciones financieras y respaldar la adopción de muchas de las herramientas de supervisión descritas en la [directriz 5](#).

Un nuevo informe reglamentario habitualmente requiere nueva regulación, y esto puede estar dentro o fuera del radio de acción del supervisor bancario, según la jerarquía de la regulación. En muchas EMED, una simple circular o un documento similar será suficiente para crear el informe de reclamaciones.

Prioridad 3: Adoptar procedimientos de evaluación de las esferas y los sectores prioritarios, y ampliar el radio de acción con el tiempo

Es importante comenzar a aplicar procedimientos normalizados de supervisión ([directriz 6](#)) para las esferas prioritarias, en vez de tratar de abordar todas las inquietudes de los consumidores de una sola vez. Independientemente del contexto de cada país, la revisión supervisora debería comenzar con un enfoque gradual que reconozca el valor de que las instituciones financieras mejoren la gestión de las reclamaciones. Los supervisores bancarios —que paulatinamente contarán con mejor información sobre las reclamaciones— deberán examinar la calidad de los mecanismos y los procesos de gestión de las reclamaciones en sectores prioritarios (por ejemplo, los bancos). Como primera medida, el supervisor puede centrarse en las inspecciones (y en exigir su cumplimiento, en la medida de lo posible) y luego incorporar el seguimiento del mercado. Quienes sean capaces de comenzar con el seguimiento del mercado al mismo tiempo, deberían hacerlo. En todos los casos, es clave preparar buenos manuales de supervisión y exigir su utilización, y que los supervisores elijan las técnicas con las que estén más familiarizados.

El alcance de la supervisión debería ampliarse con el tiempo, para incluir a proveedores adicionales de las mismas esferas prioritarias u otras esferas prioritarias de los mismos sectores. En esta categoría pueden incluirse otros requisitos regulatorios existentes (por ejemplo, normas de divulgación) o, incluso, requisitos regulatorios nuevos. El aumento de los conocimientos especializados y la experiencia permitirá al supervisor ampliar la variedad de herramientas y técnicas utilizadas en la revisión supervisora ([directriz 5](#)).

Prioridad 4: Reducir gradualmente la participación directa en la gestión de las reclamaciones

A medida que mejora la gestión de las reclamaciones por parte de las instituciones financieras gracias a una supervisión más adecuada (y a un mayor cumplimiento de los requisitos mínimos, si fuera el caso), el supervisor debería reducir gradualmente su función de procesar las reclamaciones en forma directa. Si bien es probable que muchos supervisores de las EMED continúen teniendo una función como recurso externo para los consumidores, al menos en los próximos años, los pasos mencionados deberían ayudarlos a reducir gradualmente su participación en este aspecto y redirigir los recursos de supervisión hacia las herramientas y técnicas de supervisión. Asimismo, deberían considerar las alternativas para sustituir a supervisores especializados con profesionales ajenos a la supervisión (incluido personal contratado) que estén adecuadamente capacitados para gestionar las reclamaciones.

Es importante que la reducción de la participación del supervisor bancario se produzca paralelamente a las mejoras observadas por las instituciones financieras y/o la creación de un mecanismo de recurso externo que sea eficaz (por ejemplo, una oficina de defensoría)³⁶. También, una medida necesaria de este proceso de cambio es emprender actividades de sensibilización para informar a los consumidores que pueden y deben presentar reclamaciones directamente a sus proveedores de servicios.

Prioridad 5: Mejorar el marco jurídico y regulatorio

Si bien los supervisores bancarios deberían comenzar con mejoras que no exigen cambios regulatorios, habrá casos en los que se deberá redactar una nueva reglamentación o introducir cambios en las regulaciones o la legislación vigentes. Con el tiempo, el supervisor intentará proponer y respaldar estos cambios, que podrían estar dentro o fuera de su control absoluto. Cuando en el proceso participan otros organismos gubernamentales, el supervisor bancario debe trabajar en coordinación con ellos. No es necesario llevar a cabo todas las reformas a la vez. Se deben identificar las prioridades, y se debe formular un plan a largo plazo para las reformas jurídicas y normativas, que se incluirá en el plan descrito en la prioridad 1.

Las mejoras en los requisitos regulatorios para la protección del consumidor (por ejemplo, reglas de divulgación y normas para que las instituciones financieras gestionen las reclamaciones) deberían basarse en las prácticas regulatorias aceptadas³⁷ y en los comentarios de la supervisión (véase la [directriz 8](#)). Muchas EMED solo han incluido algunos temas de protección del consumidor en su regulación y otros luchan con sus limitadas atribuciones para cambiar la forma de trabajar en la supervisión de la protección del consumidor.

Recuadro 9: Posibles reformas regulatorias en las EMED para mejorar la supervisión de la protección del consumidor de servicios financieros

- Cambiar el mandato oficial del supervisor bancario para garantizar que no se discuta la supervisión de la protección del consumidor. Incluir la potestad de utilizar una serie de medidas para garantizar el cumplimiento.
- Mejorar normas regulatorias específicas, como las siguientes:
 - normas comunes mínimas para los canales y procedimientos relativos a la gestión de las reclamaciones;
 - formatos de divulgación estandarizados en productos minoristas pertinentes, como préstamos y depósitos;
 - comercialización y publicidad;
 - prácticas de venta;
 - prácticas de cobro de préstamos;
 - privacidad de los datos y seguridad de las operaciones electrónicas, incluidas las realizadas por agentes minoristas.
- Exigir que los auditores externos e internos examinen el cumplimiento de las normas de protección del consumidor

³⁶ Las características específicas de los mecanismos eficaces de recurso arbitral externo no se abordan en esta guía. La información disponible sobre la eficacia de la aplicación de los diferentes modelos en las EMED es limitada. Se pueden encontrar algunos análisis en [Banco Mundial \(2012\)](#), [Thomas y cols. \(2011a\)](#) y [Thomas y cols. \(2011b\)](#).

³⁷ Se pueden encontrar análisis interesantes sobre regulación de la protección del consumidor de servicios financieros en las EMED en [Brix y McKee \(2010\)](#), [Dias y McKee \(2010\)](#) y [Chien \(2012\)](#).

Bibliografía

- Bank Negara Malaysia. 2012. "[Bank Negara Malaysia Annual Report 2011](#)". Kuala Lumpur: Bank Negara Malaysia, March.
- BIS (Bank of International Settlements). 2008. "[Customer Suitability in the Retail Sale of Financial Products and Services](#)". Basel: The Joint Forum. BIS, April.
- BIS. 2010a. "[Principles for Enhance Corporate Governance](#)". Basel: Basel Committee on Banking Supervision, BIS, October.
- . 2010b. "[Compensation Principles and Assessment Methodology](#)". Basel: Basel Committee on Banking Supervision, BIS, January.
- . 2011. "[Macro Prudential Regulation and Supervision](#)". [BIS Papers No 60](#). Basel: BIS, December.
- . 2012. "[Core Principles for Effective Banking Supervision](#)". Basel: Basel Committee on Banking Supervision, BIS, September.
- Brix, Laura. 2009a. "[Consumer Protection Policy Diagnostic Report: Cambodia](#)". Washington, D.C.: CGAP, January.
- . 2009b. "[Consumer Protection Policy Diagnostic Report: Malaysia](#)". Washington, D.C.: CGAP, October.
- Brix, Laura, and Katharine McKee. 2010. "[Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance](#)". [Focus Note 60](#). Washington, D.C.: CGAP.
- Carmichael, Jeffrey, Alexander Fleming, and David T. Llewellyn. 2004. "[Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs](#)". Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Central Bank of Ireland. 2010. "[Enforcement Strategy 2010-2012](#)". Dublin, Ireland: Central Bank of Ireland.
- CGAP. 2011. "[Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance](#)". Published on behalf of the Global Partnership for Financial Inclusion. Washington, D.C.: CGAP, September.
- Chien, Jennifer. 2012. "[Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion](#)". [Focus Note 78](#). Washington, D.C.: CGAP, March.
- Collins, Daryl, Nicola Jentzsch, and Rafael Mazer. 2011. "[Incorporating Consumer Research into Consumer Protection Policy Making](#)". [Focus Note 74](#). Washington, D.C.: CGAP, November.
- Dias, Denise, and Katharine McKee. 2010. "[Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options](#)". [Focus Note 64](#). Washington, D.C.: CGAP.
- Duke, Elizabeth A. 2009. "[The Systemic Importance of Consumer Protection](#)". Presented at the 2009 Community Development Policy Summit, Cleveland Ohio, 10 June.

FSB (Financial Stability Board). 2011. "[Consumer Finance Protection with Particular Focus on Credit](#)". Basel: FSB, October.

FSB, IMF (International Monetary Fund), and BIS. 2011. "[Macro Prudential Policy Tools and Frameworks: Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors](#)". Basel: FSB, IMF, and BIS, February.

FSB, IMF, and World Bank. 2011. "[Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies](#)". [Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors](#). Basel: FSB, IMF, and World Bank, October.

G-20 Seoul Summit Leader's Declaration. 2010. 12 November.

GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). 2012. "Study on Status of Consumer Protection in the Financial Sector in Ghana". Bonn: GIZ, March.

Hirtle, Beverly, Til Schuermann, and Kevin Stiroh. 2009. "[Macro Prudential Supervision of Financial Institutions: Lessons from the SCAP](#)". New York: Reserve Bank of New York, November.

IMF (International Monetary Fund). 2012. "[World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth](#)". Washington, D.C.: IMF, October.

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). 2011. "[G-20 High-level Principles on Financial Consumer Protection](#)". Paris: OECD, October.

Prialé, Giovanna, and Denise Dias. 2010. "[Financial Inclusion and Consumer Protection in Peru](#)". Washington, D.C.: CGAP, February.

PwC. "[Banking in 2050: How Big Will Emerging Markets Get?](#)" New York: PwC.

Srinivasan, N. 2010. "[CGAP Consumer Protection Policy Diagnostic Report: India](#)". Washington, D.C.: CGAP, January.

Tarullo, Daniel K. 2010. "[Equipping Financial Regulators with the Tools Necessary to Monitor Systemic Risk](#)". Presented before the Subcommittee on Security and International Trade and Finance, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate. Washington D.C., 12 February.

Thomas, David, and Franz Frizon. 2011a. "[Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Fundamentals for a Financial Ombudsman](#)". Washington, D.C.: World Bank.

---. 2011b. "[Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Current Arrangements in Eastern and Central Europe](#)". Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 2012. "[Good Practices for Financial Consumer Protection](#)". Washington, D.C.: World Bank, June.

Anexo 1: Países de la investigación

+	País	Clasificación por nivel de ingreso del Banco Mundial	Clasificación del Fondo Monetario Internacional (EMED: economía de mercado emergente y en desarrollo; EA: economía avanzada)	¿Se hizo entrevista?
01	Argentina	Ingreso mediano alto	EMED	Sí
02	Armenia	Ingreso mediano bajo	EMED	
03	Australia	Ingreso alto	EA	
04	Bolivia	Ingreso mediano bajo	EMED	Sí
05	Brasil	Ingreso mediano alto	EMED	Sí
06	Canadá	Ingreso alto	EA	
07	Colombia	Ingreso mediano alto	EMED	Sí
08	Ecuador	Ingreso mediano alto	EMED	
09	El Salvador	Ingreso mediano bajo	EMED	
10	Estados Unidos	Ingreso alto	EA	Sí
11	Etiopía	Ingreso bajo	EMED	
12	Fiji	Ingreso mediano bajo	EMED	Sí
13	Filipinas	Ingreso mediano bajo	EMED	Sí
14	Francia	Ingreso alto	EA	Sí
15	Ghana	Ingreso mediano bajo	EMED	Sí
16	Guatemala	Ingreso mediano bajo	EMED	
17	Honduras	Ingreso mediano bajo	EMED	Sí
18	Hong Kong	Ingreso alto	EA	
19	Hungría	Ingreso alto	EMED	
20	India	Ingreso mediano bajo	EMED	
21	Indonesia	Ingreso mediano bajo	EMED	Sí
22	Irlanda	Ingreso alto	EA	
23	Kenya	Ingreso bajo	EMED	
24	Letonia	Ingreso mediano alto	EMED	
25	Malasia	Ingreso mediano alto	EMED	Sí
26	Malawi	Ingreso bajo	EMED	Sí
27	México	Ingreso mediano alto	EMED	Sí
28	Mozambique	Ingreso bajo	EMED	Sí
29	Namibia	Ingreso mediano alto	EMED	Sí
30	Nicaragua	Ingreso mediano bajo	EMED	
31	Pakistán	Ingreso mediano bajo	EMED	
32	Paraguay	Ingreso mediano bajo	EMED	Sí
33	Perú	Ingreso mediano alto	EMED	Sí
34	Portugal	Ingreso alto	EA	
35	Reino Unido	Ingreso alto	EA	Sí
36	República Checa	Ingreso alto	EA	
37	Rep. Dominicana	Ingreso mediano alto	EMED	
38	Senegal	Ingreso mediano bajo	EMED	
39	Singapur	Ingreso alto	EA	Sí
40	Sudáfrica	Ingreso mediano alto	EMED	Sí
41	Suecia	Ingreso alto	EA	
42	Tanzanía	Ingreso bajo	EMED	
43	Ucrania	Ingreso mediano bajo	EMED	
44	Uganda	Ingreso bajo	EMED	Sí
45	Venezuela	Ingreso mediano alto	EMED	

Anexo 2: Autoridades del Gobierno que participan en la protección del consumidor en los países analizados

País	¿El ente de supervisión financiera participa en la supervisión de la protección del consumidor? ³⁸	¿Existe un ente supervisor especializado en la protección del consumidor de servicios financieros?	¿Existe un organismo general de protección del consumidor? ³⁹
Argentina	Sí. Banco Central de la República Argentina	No	Sí. Subsecretaría de Defensa del Consumidor
Armenia	Sí. Banco Central de Armenia	No	No
Australia	Sí. Comisión de Valores e Inversiones de Australia	No	Sí. Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor
Bolivia	Sí. Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero	No	Sí. Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor
Brasil	Sí. Banco Central de Brasil	No	Sí. Ministerio de Justicia
Canadá	Sí. Oficina de la Superintendencia de Instituciones Financieras	Sí. Agencia del Consumo en Materia Financiera de Canadá	Sí. Oficina de Asuntos del Consumidor
Colombia	Sí. Superintendencia Financiera	No	Sí. Superintendencia de Industria y Comercio
Ecuador	Sí. Superintendencia de Bancos	No	No
El Salvador	Sí. Superintendencia del Sistema Financiero	No	Sí. Defensoría del Consumidor
Estados Unidos	Sí. Diversos entes de supervisión financiera	Sí. Oficina para la Protección Financiera del Consumidor , entes de supervisión sectorial especializada, organismos especializados de los Estados	Oficina de Protección del Consumidor (Comisión Federal de Comercio) y otras autoridades
Etiopía	No. Banco Nacional de Etiopía	No	No
Filipinas	Sí. Banco Central de Filipinas	No	Sí. Departamento de Comercio e Industria
Francia	Sí. Autoridad de Control Prudencial (Banco de Francia)	No	Sí. Ministerio de Economía y Finanzas
Ghana	Sí. Banco de Ghana	No	No
Guatemala	Sí. Superintendencia de Bancos	No	Sí. Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor
Honduras	Sí. Comisión Nacional de Bancos y Seguros	No	Sí. Dirección General de Protección al Consumidor
Hungría	Sí. Autoridad de Supervisión Financiera	No	Sí. Autoridad de Protección al Consumidor de Hungría
India	Sí. Banco de la Reserva de India	No	Sí. Ministerio de Asuntos del Consumidor
Indonesia	Sí. Banco de Indonesia	No	Sí. Agencia Nacional de Protección del Consumidor
Irlanda	Sí. Banco Central de Irlanda	No	Sí. Departamento de Empleo, Empresa e Innovación
Kenya	Sí. Banco Central de Kenya	No	No
Letonia	No. Comisión de Mercados Financieros y de Capital	No	Sí. Centro de Protección de los Derechos del Consumidor

³⁸ La palabra “participa” tiene un significado amplio e incluye actividades complementarias tales como la gestión de las reclamaciones.

³⁹ No se incluyen las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones sectoriales, las autoridades responsables de la educación financiera, el asesoramiento y la orientación, ni las autoridades que regulan la competencia.

País	¿El ente de supervisión financiera participa en la supervisión de la protección del consumidor? ³⁸	¿Existe un ente supervisor especializado en la protección del consumidor de servicios financieros?	¿Existe un organismo general de protección del consumidor? ³⁹
Malasia	Sí. Banco Negara Malasia	No	Sí. Ministerio de Comercio Interno y Asuntos relativos al Consumidor
Malawi	No. Banco de la Reserva de Malawi	No	Sí (inactivo). Departamento de Protección del Consumidor
México	Sí. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Sí. CONDUSEF	Sí. PROFECO
Mozambique	Sí (en etapa de implementación). Banco de Mozambique	No	No
Namibia	No. Banco de Namibia	No	No
Nicaragua	Sí. Superintendencia de Banco y de Otras Instituciones Financieras y Consejo Nacional de Microfinanzas	No	Sí. Ministerio de Industria y Comercio
Pakistán	Sí. Banco Nacional de Pakistán	No	No
Paraguay	Sí. Banco Central de Paraguay	No	Sí. Ministerio de Industria y Comercio
Perú	Sí. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	No	Sí. INDECOPI
Portugal	Sí. Banco de Portugal	No	Sí. Dirección General de los Consumidores
Reino Unido	Sí. Autoridad de Servicios Financieros (hasta 2013)	No. Se creará un nuevo organismo en 2013	Oficina de Comercio Justo
República Checa	Sí. Banco Nacional de la República Checa	No	Sí. Ministerio de Industria y Comercio
República Dominicana	Sí. Superintendencia de Bancos	No	Sí. ProConsumidor
Senegal	Sí. BCEAO	No	No
Singapur	Sí. Autoridad Monetaria de Singapur	No	Sí. Ministerio de Comercio e Industria
Sudáfrica	Sí. Banco de la Reserva de Sudáfrica y Consejo de Servicios Financieros	Sí. Ente Nacional de Regulación del Crédito	Comisión Nacional del Consumidor
Suecia	Sí. Autoridad de Supervisión Financiera	No.	Organismo Sueco de Atención al Consumidor y Consejo Nacional de Reclamaciones de Consumidores
Tailandia	Sí. Banco de Tailandia	No	Sí. Oficina del Consejo de Protección del Consumidor
Tanzanía	No. Banco de Tanzania	No	No
Ucrania	Sí. Banco Nacional de Ucrania	No	Sí. Inspección del Estado de Ucrania para la Protección de los Derechos del Consumidor
Uganda	Sí (en etapa de implementación). Banco de Uganda	No	No
Venezuela	Sí. Superintendencia de Bancos	No	Sí. INDEPABIS.

Fuente: Investigaciones documentales y entrevistas clave.

Material de referencia de distintas jurisdicciones

Descripción de los enfoques y programas de supervisión y las directrices regulatorias

- Australia: [Control de la supervisión y sistema de respuesta](#)
- Australia: [Divulgación adecuada de las comisiones sobre productos de depósito y pago de bancos, cajas de ahorro y cooperativas.](#)
- Australia: [Sistema de calificación de la probabilidad y el impacto](#)
- Canadá: [Marco de cumplimiento de la Agencia del Consumo en Materia Financiera de Canadá](#)
- Canadá: [Supervisión de seguros basada en los riesgos](#)
- Estados Unidos: [Proceso de supervisión y evaluación de la Oficina de Protección Financiera del Consumidor](#)
- México: [Programa de supervisión de la CONDUSEF](#)
- Reino Unido: [Evaluación de Pares ARROW de la Autoridad de Servicios Financieros](#)

Guías, manuales y otros materiales de referencia para los supervisores

- Armenia: Manual de examen de la conducta de mercado
- Armenia: Matriz de riesgo de la conducta de mercado
- Brasil: Versión pública del [Manual de supervisión del Banco Central de Brasil](#)
- Estados Unidos: [Manual de evaluación del cumplimiento de la Corporación Federal de Seguros de Depósitos](#)
- Estados Unidos: [Manual de supervisión y examen de la Oficina de Protección Financiera del Consumidor \(completo\)](#)
- Estados Unidos: [Procedimientos de examen de la creación de hipotecas de la Oficina de Protección Financiera del Consumidor](#)
- Estados Unidos: [Procedimientos de examen de los adelantos en efectivo de la Oficina de Protección Financiera del Consumidor](#)
- Estados Unidos: [Procedimientos de examen de los informes sobre protección de los consumidores de la Oficina de Protección Financiera del Consumidor](#)
- Estados Unidos: [Procedimientos de examen del cumplimiento seguro de normas sobre hipotecas de la Oficina de Protección Financiera del Consumidor](#)
- Estados Unidos: [Sistema de calificación del cumplimiento de la protección del consumidor de la Corporación Federal de Seguros de Depósitos](#)
- Hong Kong: [Manual de políticas de supervisión.](#)
- Hong Kong: [Código de conducta](#)
- Hong Kong: [Divulgación](#)
- Países de ingreso mediano alto: Programa de supervisión interna de la oficina de defensoría
- Reino Unido: [Autoevaluación sobre la gestión de las reclamaciones](#)
- Reino Unido: [Nota relativa a la autoevaluación sobre la gestión de las reclamaciones](#)

Modelos de presentación de informes

- Australia: [Certificado de cumplimiento anual de la Comisión de Valores e Inversiones de Australia](#)

Medidas de cumplimiento

- Australia: [Enfoque para el cumplimiento de la Comisión de Valores e Inversiones de Australia](#)
- Australia: [Violación de la obligación de divulgación permanente](#)
- Canadá: Medida de cumplimiento
- Estados Unidos: [La Oficina del Contralor de la Moneda ordena la restitución de US\\$2,5 millones a consumidores](#)
- México: [Multas a instituciones financieras](#)
- Sudáfrica: [Medida de cumplimiento](#)

Informes de supervisión, revisión supervisora

- Estados Unidos: [Informes de supervisión de las conductas de mercado, realizados por el Departamento de Seguros de California](#)
- Irlanda: ["Cliente misterioso": cambio de cuentas](#)
- Irlanda: ["Cliente misterioso": seguro para la gestión de reclamaciones](#)
- Irlanda: ["Cliente misterioso": transferencia de dinero](#)
- Irlanda: ["Cliente misterioso": transparencia de cuentas corrientes](#)
- Irlanda: [Revisión de los cargos de cuentas corrientes](#)
- Portugal: [Informe resumido sobre supervisión del comportamiento](#) (en portugués)
- Reino Unido: [Panorama del riesgo relativo a la conducta de los consumidores 2013-14](#)

Memorandos de entendimiento entre autoridades

- Australia: [Memorando de entendimiento entre la Autoridad de Regulación Prudencial \(APRA\) y la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor](#)
- Australia: [Memorando de entendimiento entre la APRA y la Comisión de Valores e Inversiones, ambas de Australia](#)
- Estados Unidos: [Memorando de entendimiento entre la Oficina de Protección Financiera del Consumidor y otros organismos federales](#)
- Irlanda: [Memorando de entendimiento entre la Autoridad Reguladora de Servicios Financieros de Irlanda, la Oficina de Defensoría sobre Servicios Financieros y la Oficina de Defensoría sobre Pensiones](#)

Herramientas y otros datos que los supervisores ponen a disposición del público en Internet

- Australia: [Sitio web de Moneysmart](#)
- Canadá: Herramienta de búsqueda para la gestión de las reclamaciones
- España: [Información de contacto de las unidades de atención al cliente de las instituciones financieras](#)
- Estados Unidos: [Base de datos sobre reclamaciones de consumidores de la Oficina para la Protección Financiera del Consumidor](#)
- Estados Unidos: [Documentos de la Oficina de Protección Financiera del Consumidor presentados para consulta pública](#)
- Estados Unidos: Instrumentos y herramientas de cálculo de la [Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito](#)
- Estados Unidos: [Orientación sobre el servicio de defensoría de la Oficina para la Protección Financiera del Consumidor](#)

- Estados Unidos: [Sitio web de ayuda al consumidor de la Oficina de Contralor de la Moneda](#)
- Estados Unidos: [Sitio web de la Comisión Federal de Comercio sobre la lucha contra la suplantación de identidad](#)
- Ghana: [Preguntas frecuentes](#)
- India: [Compendio de casos de consumidores](#)
- India: [Compendio de problemas de consumidores en el sector bancario](#)
- México: [Clasificación de las instituciones que recibieron más quejas](#)
- Singapur: [Sitio web de MoneySense](#)
- Zambia: Comisiones bancarias

Otros materiales

- Zambia: [Código bancario, Asociación de Banqueros de Zambia](#)