

PERÚ



Examen de Diagnóstico de la
Protección del Consumidor y
la Alfabetización Financiera

Noviembre de 2013



© 2013 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Asociación Internacional de Fomento, o Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: +1 202 473 1000
Página web: www.worldbank.org

Vicepresidencia de Desarrollo del Sector Financiero y el Sector Privado, Región de América Latina y el Caribe, Línea de Servicio de Inclusión Financiera y Protección del Consumidor

Derechos reservados

Este documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial con aportes externos. Nótese que el Banco Mundial no necesariamente es dueño de cada componente de este contenido. El Banco Mundial por lo tanto no garantiza que el uso del contenido incluido en el trabajo pudieran no infringir los derechos de terceros. El riesgo de reclamaciones resultantes de alguna infracción es solamente suya.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Mundial, su Junta de Directores Ejecutivos ni los gobiernos a los que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este documento. Las fronteras, los colores, las denominaciones y los demás datos mostrados en cualquier mapa en este documento no implican un juicio de valor de parte del Banco Mundial en lo que respecta a la situación legal de cualquier territorio o la ratificación o aceptación de esas fronteras.

Derechos y permisos

Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. Usted es libre de copiar, distribuir, transmitir y adaptar este trabajo, incluso para fines comerciales, bajo la licencia Creative Commons Attribution, en las siguientes condiciones:

Por favor, citar el trabajo de la siguiente manera: Banco Mundial (2013).

PERÚ: Examen de Diagnóstico de la Protección del Consumidor y la Alfabetización Financiera
Washington, DC: The World Bank.

Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0. Cualquier consulta relativa a derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, dirigirse a: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA. Fax: +1 202 522 2422. E-mail: pubrights@worldbank.org.

Para la edición en español

Banco Mundial, Oficina Lima, Perú
Av. Álvarez Calderón 185, piso 7, San Isidro - Lima 27 - Perú
Teléfono: +51 1 622 2300
Página web: www.bancomundial.org.pe
Primera edición: noviembre de 2013
Tiraje: 500 ejemplares

Autores: Steen Byskov, Johanna Jaeger, Guillermo Caal, Karen Den-Toll, Nadeem Karmali, Jose Rutman, David Thomas y Juan Carlos Izaguirre.

Diseño de la carátula: Shiny Montes

Impresión y encuadernación

Galese S.A.C.
Cayetano Heredia 839, Jesús María

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2013-18343
ISBN: 978-612-46470-2-4

Síguenos en:

 /BancoMundialPeru

 @BancoMundialLAC

Agradecimientos







El examen de diagnóstico fue elaborado por un equipo dirigido por Steen Byskov (economista financiero sénior del Banco Mundial) y Johanna Jaeger (especialista en el sector financiero del Banco Mundial), y compuesto por José Rutman (experto sénior en el sector bancario), David Thomas (experto sénior en solución de controversias), Karen Den-Toll (experta sénior en pensiones y seguros), Guillermo Caal (experto sénior en microfinanzas) y Nadeem Karmali (economista del Banco Mundial). Juan Carlos Izaguirre (especialista en protección financiera del consumidor) formuló comentarios y proporcionó asesoría técnica a la misión.

Se recibieron comentarios de las expertas evaluadoras Nagavalli Annamalai (consejera jurídica principal, LEGPS) e Ilka Funke (experta en inclusión financiera). Douglas Pearce (gerente interino, línea de servicio de FFIMS) y Subrahmanya Pulle Srinivas (gerente sectorial, LCSPPF) brindaron orientación general.

El equipo expresa su agradecimiento a las autoridades del Perú por su cooperación durante la preparación del examen. El equipo del proyecto desea agradecer a todos los que contribuyeron generosamente al informe final.

El programa “Protección del Consumidor y Alfabetización Financiera”, financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza – SECO, aportó el financiamiento para el examen.

Contenidos

	Siglas y abreviaturas	vi
	Prefacio	vii
	Resumen	viii
	Contexto de la protección del consumidor y la alfabetización financiera en el Perú	1
	a. El acceso a los servicios financieros en el Perú	3
	b. Resumen del marco de protección del consumidor y alfabetización financiera del Perú	7
	c. Alfabetización financiera	8
	Marco de protección financiera del consumidor del Perú	10
	a. Mecanismos institucionales de protección financiera del consumidor	11
	b. Recomendaciones	13
	c. Marco jurídico y reglamentario	15
	d. Recomendaciones	17
	Divulgación de información a los consumidores	18
	a. Conclusiones	19
	b. Recomendaciones	19
	Prácticas comerciales	22
	a. Conclusiones	23
	b. Recomendaciones	24
	Mecanismos de solución de controversias	25
	a. Conclusiones	26
	b. Recomendaciones	27
	Educación financiera	30
	a. Conclusiones	31
	b. Recomendaciones	32

Cuadros

Cuadro 1:	Lista de recomendaciones	x
Cuadro 2:	Indicadores básicos de desarrollo	2
Cuadro 3:	Adultos con un producto financiero en una institución financiera formal	3
Cuadro 4:	Estadísticas de consultas y reclamaciones de la GPU	26
Cuadro 5:	División de responsabilidades relacionadas con la solución de controversias	28

Gráficos

Gráfico 1:	Puntos de acceso de las instituciones financieras: Sucursales, cajeros automáticos y agentes	4
Gráfico 2:	Presencia de instituciones financieras por distrito	5
Gráfico 3:	Profundidad de créditos y depósitos por provincia	6
Gráfico 4:	Mecanismos institucionales de protección financiera del consumidor	12

Recuadros

Recuadro 1:	Mecanismos institucionales de supervisión de la conducta del mercado	15
Recuadro 2:	Evaluaciones del impacto de los programas de educación financiera	33

Siglas y abreviaturas

AFP	Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
ASBANC	Asociación de Bancos del Perú
CP	Corto plazo
DA	Defensor del Asegurado
DCF	Defensor del Cliente Financiero
EDPYME	Entidad de desarrollo para la pequeña y microempresa
FNB	Financiamiento no bancario
FSD	Fondo de Seguro de Depósitos
GPU	Gerencia de Productos y Servicios al Usuario
IFNB	Institución financiera no bancaria
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
Ley General	Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros
LP	Largo plazo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MP	Mediano plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAD	Programa de Asesoría a Docentes
PIB	Producto interno bruto
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones

Prefacio

El Examen de Diagnóstico de la Protección del Consumidor y la Alfabetización Financiera proporciona una evaluación detallada del marco institucional, jurídico y reglamentario para la protección del consumidor en cuatro segmentos del sector financiero: servicios bancarios, microfinanzas, pensiones y seguros. El examen se realizó en respuesta a la solicitud de asistencia técnica del Banco Mundial en el ámbito de la protección financiera del consumidor formulada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (SBS) en octubre de 2012.

Una misión del Banco Mundial visitó el Perú del 18 al 27 de marzo de 2013 a fin de preparar el examen. Durante la misión se elaboró un ayuda memoria que incluyó las conclusiones y las recomendaciones preliminares, el cual se compartió con las contrapartes oficiales para obtener sus comentarios. Los objetivos del Examen de Diagnóstico de la Protección del Consumidor y la Alfabetización Financiera fueron los siguientes: i) evaluar el marco actual de protección del consumidor y de alfabetización financiera mediante el examen de las leyes, reglamentaciones y prácticas del Perú en comparación con las buenas prácticas internacionales, y ii) formular recomendaciones sobre las maneras de mejorar el nivel de protección financiera y de alfabetización financiera del consumidor en el Perú.

El Examen de Diagnóstico de la Protección del Consumidor y la Alfabetización Financiera forma parte del Programa de Protección del Consumidor y Alfabetización Financiera del Banco Mundial. Mediante el examen se procura identificar las medidas clave necesarias para fortalecer la protección financiera del consumidor, con el objetivo primordial de aumentar la disponibilidad y la transparencia de la información financiera para fomentar la confianza de los consumidores en el sector financiero y ampliar su capacidad de utilizar sabiamente los servicios financieros.

El Banco Mundial ha realizado exámenes de diagnóstico de la protección del consumidor y la alfabetización financiera en comparación con las buenas prácticas en numerosos países: Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, la Federación de Rusia, Kazajstán, Kosovo, Letonia, Lituania, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Pakistán, la República Checa, Rumania, Sudáfrica, Tayikistán, Tanzania y Ucrania.

El objetivo principal del examen es evaluar los marcos jurídicos, reglamentarios e institucionales de protección financiera del consumidor de un país con referencia a las buenas prácticas internacionales. En el examen se abordan las siguientes cuestiones: 1. mecanismos institucionales, 2. marco jurídico y reglamentario, 3. divulgación de información, 4. prácticas comerciales, 5. mecanismos de solución de controversias, y 6. educación financiera.

El examen se basa en el cumplimiento del conjunto de Buenas Prácticas para la Protección Financiera del Consumidor¹ que el Banco Mundial ha venido elaborando desde 2006. Este conjunto de buenas prácticas se basa en los exámenes exhaustivos de la protección del consumidor y la alfabetización financiera realizados por el Banco Mundial a nivel de los países; en parámetros de referencia internacionales, como los principios publicados por el Comité de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, y en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la educación financiera y la concienciación sobre las pensiones, los seguros y los productos de crédito. Las buenas prácticas se basan, en parte, en las disposiciones de directivas, leyes, reglamentaciones y códigos de prácticas comerciales de la Unión Europea, los Estados Unidos, Australia, Canadá, Francia, Irlanda, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú y Sudáfrica.

1 <http://responsiblefinance.worldbank.org/~//media/GIAWB/FL/Documents/Misc/Good-practices-for-financial-consumer-protection.pdf>.

Resumen

Un marco sólido de protección del consumidor y alfabetización financiera es fundamental para garantizar un acceso responsable a los servicios financieros, y que el mayor acceso beneficie a los consumidores y a la economía en su conjunto. Una adecuada protección del consumidor y alfabetización financiera pueden mejorar la confianza en los servicios financieros y su comprensión, lo que a su vez resulta en un mayor uso de dichos servicios y ayuda a evitar efectos perjudiciales en los consumidores y las instituciones financieras.

En la última década, el acceso al financiamiento ha mejorado notablemente, lo que se refleja en los montos de los saldos financieros y la cantidad de transacciones, la presencia de puntos de servicio y el número de usuarios del sistema financiero. Esto significa que muchos usuarios utilizan los servicios financieros por primera vez y que el nivel de educación de los clientes nuevos probablemente sea más bajo. Con la ampliación de los servicios financieros a la población de ingresos bajos, se eleva el nivel de exigencias con respecto a la protección de los consumidores y a la alfabetización financiera. Además de las medidas normativas adoptadas para promover una mayor inclusión financiera, se necesitan mecanismos adecuados para garantizar el uso responsable de los servicios financieros.

En la última década, el Perú ha creado un amplio sistema de protección de los consumidores de servicios financieros, y el enfoque con respecto a la protección del consumidor y la alfabetización financiera en el país está, en general, bien equilibrado. El marco de reglamentación y supervisión del Perú para la divulgación de información y la transparencia tiene aspectos que pueden servir de modelo en otros países. Se han establecido reglamentaciones detalladas sobre la tramitación de reclamaciones y el trato justo de los consumidores, y una amplia variedad de iniciativas de educación y alfabetización financiera complementa las medidas jurídicas y reglamentarias de protección del consumidor.

Sin perjuicio de dicho enfoque general bien equilibrado, en este examen se procura identificar oportunidades para mejorar la eficiencia, por ejemplo, mediante la simplificación de los procedimientos y la reducción de la superposición de funciones. La implementación de un marco amplio de protección del consumidor y alfabetización financiera exige evaluar continuamente la eficiencia y la eficacia de las medidas adoptadas e impuestas al sector, como el sistema actual de divulgación de información y transparencia.

Los mecanismos institucionales actuales referentes a la protección del consumidor y la alfabetización financiera incluyen dos instituciones principales cuyas responsabilidades no están claramente delimitadas. La SBS es la principal autoridad de supervisión financiera del Perú y abarca la mayoría de los proveedores de servicios financieros². Por otra parte, el INDECOPI³ es el organismo general de protección del consumidor y defensa de la competencia del Perú. En la actualidad, ambas instituciones tramitan las reclamaciones de los consumidores y también supervisan la conducta del mercado en el sector financiero (salvo en lo que respecta a las pensiones), en virtud de mandatos legales separados.

Una división más clara de responsabilidades entre ambas instituciones podría beneficiar tanto a los consumidores como al sector. Se recomienda que la SBS sea la única autoridad responsable de la supervisión y exigencia del cumplimiento de las disposiciones de protección financiera del consumidor, y que el INDECOPI sea la única autoridad en lo referente a la tramitación de reclamaciones y los resarcimientos a los consumidores. Un único punto de interacción podría beneficiar tanto a los consumidores como al sector, aunque la separación de los resarcimientos a los consumidores y la supervisión de la conducta del mercado requiere un mayor grado de colaboración entre las dos instituciones.

La concentración de las actividades relativas a la conducta del mercado dentro del departamento especializado de protección del consumidor de la

2 A excepción de las cooperativas de ahorro y crédito, que se encuentra bajo la supervisión de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú, y las empresas del mercado de valores, que se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia del Mercado de Valores.

3 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

SBS puede mejorar la eficiencia de la organización.

La Gerencia de Productos y Servicios al Usuario (GPU), departamento dependiente de la SBS, está a cargo de la supervisión de la conducta de mercado de los bancos, instituciones microfinancieras y compañías de seguros, la promoción del empoderamiento del consumidor y de la tramitación de consultas y reclamaciones. En cambio, *tanto* la supervisión prudencial *como* la supervisión de la conducta del mercado de las administradoras de fondos de pensiones están a cargo de la Superintendencia Adjunta. Teniendo en cuenta el modelo de supervisión integrada que se aplica en el Perú, sería beneficioso que todas las actividades de protección del consumidor dentro de la SBS se concentraran en la GPU, a fin de combinar la protección del consumidor conforme a líneas funcionales y mitigar los posibles conflictos de intereses entre la supervisión prudencial y la supervisión de la conducta del mercado. Asimismo, se debe reforzar la protección legal del personal de la GPU, ya que dicha entidad carece actualmente de la protección legal que se proporciona a los superintendentes adjuntos.

Se identificaron oportunidades importantes para mejorar el sistema actual de protección del consumidor en las cooperativas, los seguros de depósitos y el proceso de examen de las cláusulas contractuales. Si se incluyeran las cooperativas de ahorro y crédito en el sistema de protección financiera del consumidor establecido por la SBS, se garantizaría la uniformidad con otros proveedores de servicios financieros. Los depósitos realizados en instituciones con menos de dos años de existencia no están cubiertos por el seguro de depósitos, aunque la institución sea miembro del Fondo de Seguro de Depósitos (FSD). La ampliación de la cobertura para incluir tales depósitos no solo protegería a los consumidores y promovería la estabilidad, sino que también reduciría los obstáculos para el ingreso de nuevas instituciones. Las cláusulas contractuales actuales son aprobadas previamente para cada institución por la SBS, y la elaboración de cláusulas contractuales modelos mediante consultas entre el sector y la SBS ayudaría a reducir esta carga regulatoria tanto para la SBS como para el sector.

El régimen de transparencia podría mejorarse sobre la base de los comentarios obtenidos en consultas a los consumidores, y podría simplificarse mediante el uso de formatos estandarizados para las cartillas de información obligatorias. Se recomienda realizar un análisis de costos y beneficios del régimen de transparencia existente, a fin de simplificar aún más los procesos de reglamentación y supervisión, y aplicar la

estandarización en todo el sector, cuando sea posible. Las consultas a los consumidores pueden ayudar en este proceso, al medir el nivel de conocimiento y comprensión de los materiales informativos disponibles para ellos. Si bien las cartillas de información, como la Hoja de resumen y la Nota informativa, son obligatorias y exigen la provisión de cierta información clave, los consumidores se beneficiarían aún más si dichos materiales tuvieran formatos estandarizados que podrían elaborarse en colaboración entre el sector y la SBS.

En la esfera de las prácticas comerciales, la implementación uniforme de códigos de conducta podría beneficiar a los consumidores. Las asociaciones del sector han realizado algunos esfuerzos en este sentido, y la SBS está elaborando actualmente un código de conducta para el conjunto del sector financiero. Si se contara con un código de conducta integral para cada uno de los sectores financieros, se establecería una norma uniforme para todas las instituciones financieras, lo que contribuiría a generar confianza entre los usuarios de los servicios financieros.

Se debe vigilar atentamente el riesgo de sobreendeudamiento en ciertos grupos de la población. El éxito de los sectores de microfinanzas y préstamos de consumo aumenta el riesgo de sobreendeudamiento en la población de ingresos bajos, y algunos participantes del sector expresaron su preocupación por los problemas en grupos determinados. Si bien las sumas totales en cuestión quizá sean bajas en relación con el tamaño y la fortaleza del sistema financiero y, por ende, no representen un riesgo sistémico, la cantidad de personas afectadas podría ser considerable, y el sobreendeudamiento durante una crisis económica podría convertirse en un riesgo social. La SBS ya ha implementado medidas tendientes a frenar el sobreendeudamiento; no obstante, se debe seguir vigilando constantemente este riesgo y tomar medidas al respecto cuando sea necesario.

Además de la consolidación de la tramitación de reclamaciones en el INDECOPI, mencionada anteriormente, se recomienda garantizar que el proceso de reclamación comience en la institución financiera pertinente. Solo en el caso del sistema de pensiones se exige legalmente que la institución financiera pertinente sea el primer punto de contacto para las reclamaciones de los consumidores. Se recomienda aplicar este principio a todos los sectores financieros antes de que los consumidores recurran a un mecanismo externo de solución de controversias. Hasta que se implemente un cambio legal, se pueden tomar medidas administrativas para lograr un resultado similar.

Dadas las numerosas iniciativas públicas y privadas de educación financiera, se necesita un mecanismo de coordinación para optimizar y simplificar los esfuerzos en curso y previstos. Para abordar los distintos desafíos en todos los grupos demográficos y geográficos, se requieren diversos enfoques. Por ejemplo, para que sean eficaces, los programas de educación financiera deben utilizar métodos adecuados para llegar a las poblaciones rurales y de ingresos bajos, especialmente en las zonas aisladas del país, donde es común que se hablen distintos idiomas. La coordinación entre los programas puede

mejorar su efecto combinado. Un comité de educación financiera dirigido de forma conjunta por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), que podría organizarse en el marco del subgrupo de protección financiera del consumidor y alfabetización financiera del nuevo Consejo de Inclusión Financiera, de carácter intergubernamental, podría cumplir una función útil de liderazgo y coordinación para la elaboración de una estrategia nacional de educación financiera.

Cuadro 1 Lista de recomendaciones

Recomendaciones	Responsable	Plazo ⁴	Prioridad
Mecanismos institucionales			
Ajustar la división actual de responsabilidades entre la SBS y el INDECOPI respecto de la protección financiera del consumidor: la SBS se convierte en la única autoridad responsable de la supervisión y exigencia del cumplimiento de las disposiciones de protección financiera del consumidor, y el INDECOPI tramita los resarcimientos a los consumidores. Como primer paso, 1) modificar la legislación existente (Código de Protección del Consumidor, Ley General y reglamentaciones actuales), y como segundo paso, 2) examinar el memorando de entendimiento entre los dos organismos para abordar los aspectos prácticos de la implementación y facilitar la colaboración y la coordinación.	SBS, INDECOPI, Gobierno	MP/LP	Alta
Reforzar la protección legal del personal de la GPU.	SBS	CP	Media
Pensiones			
Consolidar todas las funciones relativas a la conducta de mercado en la SBS, dentro de la GPU.	SBS	MP	Media
Marco jurídico y reglamentario			
Elaborar modelos de contratos y cláusulas obligatorios a fin de sustituir progresivamente las obligaciones de la SBS relativas a la aprobación previa de las cláusulas contractuales y mejorar la protección del consumidor.	SBS, asociaciones del sector	CP	Alta
Instituciones bancarias y de microfinanzas⁵			
Considerar la inclusión de todas las cooperativas de ahorro y crédito en el sistema de protección financiera del consumidor de la SBS.	Gobierno, SBS	MP	Media

4 Corto plazo (CP) indica que las actividades se pueden realizar en un período de 0 a 6 meses. Mediano plazo (MP) indica un período de 6 meses a 1 año. Largo plazo (LP) indica un período de más de 1 año.

5 En esta nota, las instituciones de microfinanzas se refieren a compañías financieras, instituciones de ahorro y préstamos municipales, instituciones de ahorro y préstamos rurales, entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa, cooperativas de ahorro y crédito y un banco especializado (Mibanco).

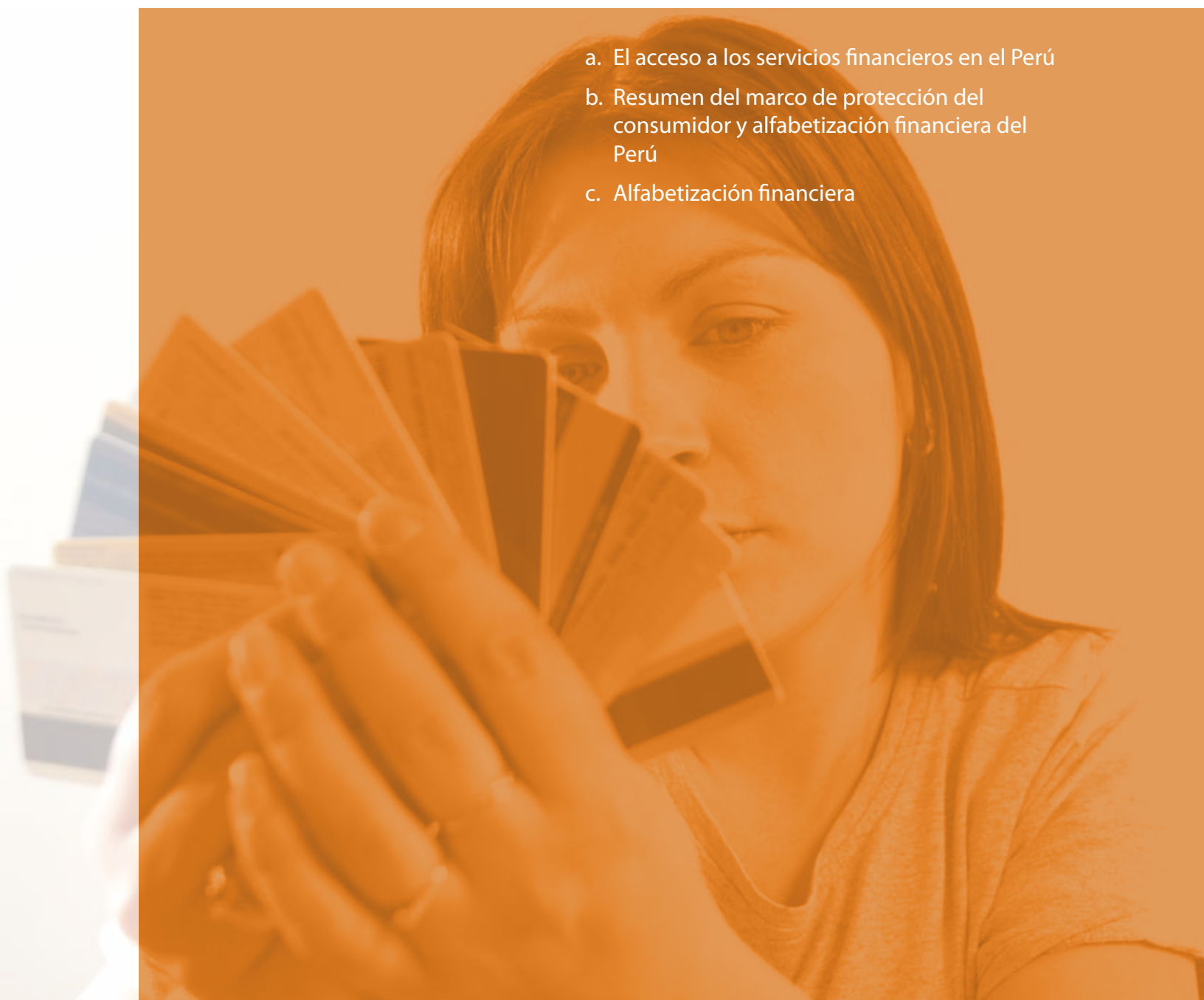
Recomendaciones	Responsable	Plazo ⁴	Prioridad
Modificar la Ley General para establecer que los miembros del FSD estén cubiertos por la garantía de depósitos desde el momento de su incorporación.	Gobierno, SBS	MP	Media
Al elaborar las reglamentaciones de implementación en el marco de la nueva ley de dinero electrónico, considerar la inclusión de salvaguardas para los consumidores, en especial, para los segmentos vulnerables de la población.	SBS	CP	Media
Seguro			
Durante la elaboración en curso de las reglamentaciones de implementación en el marco de la Ley del Contrato de Seguro, considerar el establecimiento de un conjunto mejorado de normas de protección del consumidor para las compañías de seguros.	SBS	MP	Media
Divulgación de información			
Considerar la realización de consultas a los consumidores para medir su nivel de conocimiento y comprensión de los diversos materiales informativos disponibles.	SBS, asociaciones del sector, asociaciones de consumidores	CP	Alta
Realizar un análisis de costos y beneficios del régimen de transparencia comparando los costos que las instituciones financieras y los supervisores afrontan para cumplir y supervisar estos requisitos.	SBS, asociaciones del sector, asociaciones de consumidores	CP	Alta
Considerar la emisión de advertencias públicas y la publicación de datos sobre las sanciones que se aplican a las instituciones financieras por no cumplir las disposiciones de protección financiera del consumidor.	SBS	MP	Media
Instituciones bancarias y de microfinanzas			
Elaborar un formato estándar para las cartillas de información y la Notas informativa, y exigir que todas las instituciones lo utilicen.	SBS, asociaciones del sector	CP	Alta
Elaborar una redacción obligatoria para la divulgación de información con respecto a las instituciones financieras que son miembros del FSD (incluidos adhesivos con un logotipo estándar) y para los productos de ahorro que no estén cubiertos por el seguro de depósitos.	SBS, FSD	MP	Media
Pensiones			
Considerar la introducción de un proceso estandarizado de divulgación de información sobre la rentabilidad histórica y proyectada de las inversiones.	SBS, Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y asociaciones del sector	MP	Media
Considerar la introducción de límites para las ventas agresivas al momento de elegir un plan de pensiones.	SBS	MP	Media

Recomendaciones	Responsable	Plazo ⁴	Prioridad
Prácticas comerciales			
Elaborar códigos de conducta para el sector, con énfasis en la divulgación de información, las reclamaciones, la adecuación de los productos y otros aspectos de las prácticas comerciales.	SBS, asociaciones del sector	MP	Media
Instituciones bancarias y de microfinanzas			
Vigilar y gestionar el riesgo de sobreendeudamiento en la población de ingresos bajos.	SBS	CP	Media
Pensiones			
Implementar desincentivos financieros directos por retener las contribuciones del empleador.	Gobierno	MP	Media
Seguro			
Fortalecer el seguimiento de la conducta y las prácticas de los corredores de seguros.	SBS	CP	Media
Mecanismos de tramitación de reclamaciones			
Sugerir a los consumidores que presenten sus reclamaciones a la institución financiera antes de utilizar un mecanismo externo de solución de controversias.	SBS, INDECOPI, instituciones financieras	CP	Alta
Ofrecer orientaciones claras a los consumidores acerca de los mecanismos existentes de tramitación de reclamaciones y exigir a las instituciones financieras que incluyan información detallada sobre los mecanismos internos y externos pertinentes de solución de controversias en todos los documentos de divulgación precontractuales y contractuales.	SBS, INDECOPI, asociaciones del sector, asociaciones de consumidores, instituciones financieras	CP	Alta
Si los defensores patrocinados por el sector conservarán su función, como alternativa al INDECOPI, sería recomendable reestructurarlos de acuerdo con las mejores prácticas.	Defensores patrocinados por el sector, asociaciones del sector	MP	Media
Educación financiera			
Establecer un comité de educación financiera --que podría organizarse en el marco del subgrupo de protección financiera del consumidor y alfabetización financiera del nuevo Consejo de Inclusión Financiera, de carácter intergubernamental-- que esté a cargo de la elaboración de un programa nacional de educación financiera.	MEF, SBS, BCRP y MIDIS y otras partes interesadas	MP	Alta
Mejorar la colaboración con las autoridades educativas pertinentes mediante la implementación más eficaz del memorando de entendimiento existente.	SBS, Ministerio de Educación	CP	Media
Considerar la elaboración de programas de educación financiera adaptados especialmente para llegar a las poblaciones rurales y de ingresos bajos, incluidas aquellas con bajos niveles de alfabetización.	MEF, SBS, MIDIS y otras partes interesadas	MP	Alta
Utilizar los resultados de las encuestas sobre alfabetización financiera como parámetro de referencia para medir el impacto de las iniciativas de educación financiera.	MEF, SBS, MIDIS y otras partes interesadas	MP	Media



Contexto de la protección del consumidor y la alfabetización financiera en el Perú

- a. El acceso a los servicios financieros en el Perú
- b. Resumen del marco de protección del consumidor y alfabetización financiera del Perú
- c. Alfabetización financiera



El sector financiero del Perú está dominado por los bancos. En general, los activos del sector bancario representan casi el 80% de los activos del sistema financiero y más del 40% del producto interno bruto (PIB) del Perú. Hasta diciembre de 2012, había 16 bancos privados y 2 bancos estatales. De los bancos privados, 11 están controlados por accionistas extranjeros. La cantidad de sucursales de bancos privados ha aumentado de 1583 en diciembre de 2011 a 1734 en diciembre de 2012 (lo que representa el 45% del total de sucursales de las instituciones financieras); la cantidad de cajeros automáticos y agentes bancarios también aumentó, de 4969 y 10 800 en diciembre de 2011 a 6464 y 14 806 en diciembre de 2012 (lo que representa el 85% y el 58% del total de cajeros automáticos y agentes de instituciones financieras). El sector bancario está concentrado, ya que los cuatro bancos más importantes representan alrededor del 80% de los créditos y aproximadamente el 75% de los depósitos del sector.

Cuadro 2 Indicadores básicos de desarrollo

PIB (US\$ corrientes)	197 000 millones
PIB per cápita (US\$ corrientes)	6568
Población	29 987 800
- Urbana	78%
- Rural	22%
Tasa de alfabetización de adultos	90%

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (2012), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2011), Datos de las Naciones Unidas (2010).

El total de activos del sector de microfinanzas representa alrededor del 3,5% del PIB e incluye las cajas municipales (2,7% del PIB), las cajas rurales (0,5% del PIB) y las entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa (edpymes) (0,2% del PIB). Además, las compañías financieras y las cooperativas de ahorro y crédito representan el 1,9% y el 1,0% del PIB, respectivamente. Hasta diciembre de 2012, había 13 cajas municipales, 10 cajas rurales y 10 edpymes. Las cajas municipales son instituciones microfinancieras que pueden recibir depósitos del público y otorgar créditos

especialmente a microempresas y pequeñas empresas. Las cajas rurales son instituciones microfinancieras que también reciben depósitos del público, pero centran su actividad en la concesión de créditos a microempresas y pequeñas empresas rurales. Las edpymes no están autorizadas a recibir depósitos del público, y se especializan en la concesión de créditos para microempresas y pequeñas empresas. Las tres cajas rurales más importantes representan el 79% de los créditos de ese segmento (y el 85% de los depositantes), y las tres edpymes más importantes representan el 69% de los créditos de ese segmento (hasta diciembre de 2012). El segmento de las cajas municipales está menos concentrado, ya que las cuatro entidades principales representan el 58% de los créditos y el 63% de los depositantes.

El sector de los seguros tiene un volumen modesto, con un total de activos que representa el 4,1% del PIB. La tasa de penetración del Perú del 1,5% (medida en primas brutas suscritas como porcentaje del PIB) es modesta en comparación con el promedio mundial, del 6,6%, y el de sus vecinos, como Chile (4,07%), Argentina (2,5%) y Colombia (2,24%). De un total de 14 compañías de seguros, 4 son compuestas (seguros de vida y de otras clases), 5 son compañías de seguros de vida y 5 son compañías de seguros generales. Dos compañías de seguros emitieron el 60% de las primas netas, y en el sector de los seguros de vida, las cinco compañías principales retuvieron el 94% del mercado en 2012. Los seguros de automóvil, propiedad y crédito representan los productos de mayor crecimiento que no son seguros de vida, mientras que la mayoría de los seguros de vida son para protección contra riesgos, y no para inversión.

El sistema de administradoras privadas de fondos de pensiones (las AFP) es una fuente importante de fondos de inversión, ya que gestiona activos que equivalen al 18% del PIB. En el Perú existen un total de cuatro AFP.⁶ Todas las AFP (salvo una) son de propiedad de extranjeros. Los afiliados pueden elegir entre tres opciones de inversión: el fondo de preservación de capital, el fondo balanceado o mixto y el fondo de apreciación de capital o crecimiento. Hasta diciembre de 2011, la cantidad de afiliados de las pensiones privadas representaba el 49,6% de la población activa total. Sin embargo, solo alrededor del 40% de los afiliados realiza contribuciones periódicamente a su cuenta.





6 A principios de 2013, el número de AFP se redujo a tres, tras la adquisición de las acciones de una de ellas por parte de otras dos. Por otra parte, una AFP nueva obtuvo recientemente la autorización para ingresar en el mercado.

a. El acceso a los servicios financieros en el Perú

El sector financiero del Perú ha crecido a un ritmo sostenido durante la última década, con el respaldo de la estabilidad financiera y macroeconómica, y actualmente los peruanos son usuarios frecuentes de créditos, pero siguen estando a la zaga respecto del promedio regional de titularidad de cuentas y ahorro (cuadro 3). Desde el año 2000, el promedio de las tasas de crecimiento económico ha sido del 5,8% y la inflación se ha reducido a menos del 3%. Gracias al entorno nacional más favorable, y a pesar de la crisis financiera internacional, el crédito real ha crecido un 26% por año desde 2007. Según una encuesta que fue realizada entre peruanos adultos, y cuyos resultados se pueden consultar

en la base de datos Global Findex, el 20,5% informó que tiene una cuenta en una institución financiera, el 8,6% ahorró en una institución financiera el año anterior, y el 12,7% informó que había obtenido un préstamo de una institución financiera el año anterior. Asimismo, las mujeres (17,6%) tienen un 5% menos de probabilidades que los hombres (23,4%) de tener una cuenta en una institución financiera formal, en comparación con el 34,7% y el 44% respectivamente en la región. Los datos nacionales indican que el 28% de los adultos son deudores en el sistema financiero (hasta junio de 2012), lo que representa un aumento de 9 puntos porcentuales desde junio de 2007⁷. En comparación con la región de América Latina, el Perú ha tenido un éxito relativo en el desarrollo de productos de crédito.

Cuadro 3 Adultos con un producto financiero en una institución financiera formal (en porcentaje, adultos mayores de 15 años)

País	Cuenta ^{a/}	Ahorro ^{b/}	Préstamo ^{c/}	Ingreso nacional bruto per cápita/US\$
 Brasil	55,9	10,3	6,33	9390
 Venezuela	44,1	13,6	1,7	11 590
 Chile	42,2	12,4	7,8	10 120
 Ecuador	36,7	14,5	10,6	3850
 Argentina	33,1	3,8	6,6	8620
 Colombia	30,4	9,2	11,9	5510
 Bolivia	28,0	17,1	16,6	1810
 Paraguay	21,7	9,7	12,9	2720
 Perú	20,5	8,6	12,7	4700
América Latina y el Caribe	39,2	9,5	7,8	

a/ Definida como una cuenta en un banco, una mutual de crédito, una cooperativa, una oficina de correos o una institución de microfinanzas.

b/ Porcentaje de adultos mayores de 15 años que ahorró en una institución financiera formal el año anterior.

c/ Porcentaje de adultos mayores de 15 años que obtuvo un préstamo de una institución financiera formal el año anterior.

Fuente: Global Findex, 2012.

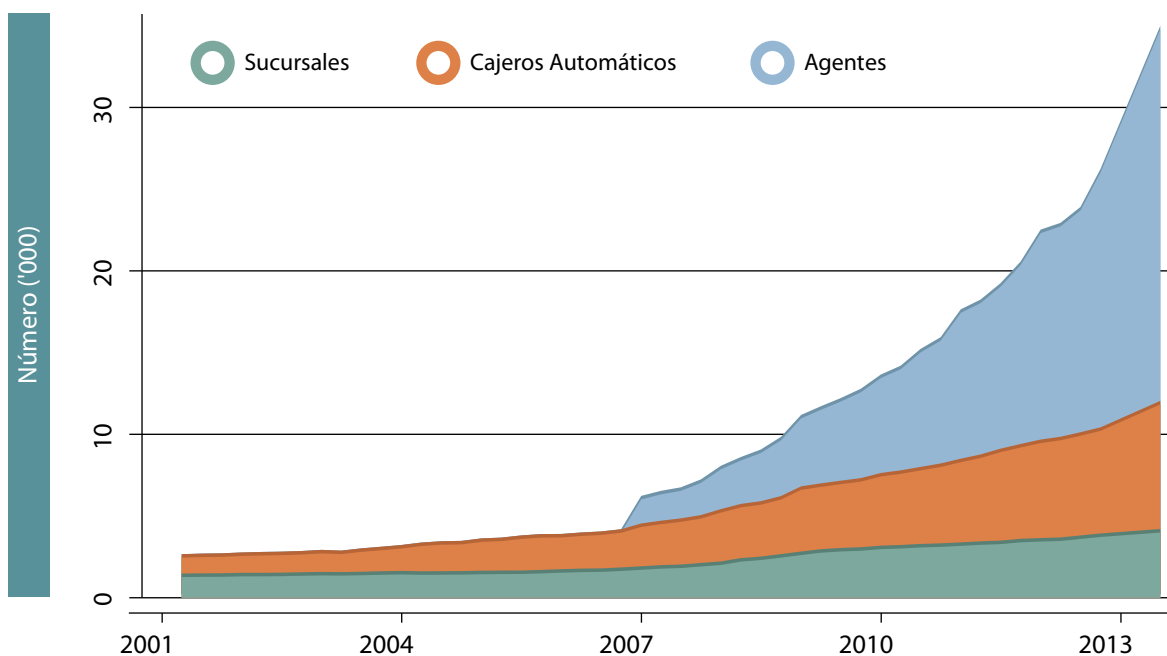
7 El aumento que indican las cifras nacionales puede deberse a varios factores, los más importantes de los cuales son los siguientes: i) que la encuesta de Findex se llevó a cabo en una etapa anterior con un tamaño de muestra limitado; ii) el crecimiento del crédito real a un 26% por año desde 2007, y iii) las diferencias en el muestreo y la metodología.

Mediante las políticas del sector financiero, se han implementado progresivamente innovaciones tendientes a facilitar la mayor inclusión, y el sector financiero ha incrementado notablemente su presencia (gráfico 1). La introducción de los cajeros corresponsales (agentes bancarios) ha aumentado considerablemente la cantidad de puntos de servicio, y alcanza al 7% de la población en los distritos que carecen de otros puntos de servicio. Habilitados por los cambios en las reglamentaciones, en diciembre de 2006 los bancos comenzaron a abrir agentes, en primer lugar, para eliminar las transacciones de monto bajo de las sucursales con altos costos operativos, y en segundo lugar, como una forma más económica de poner en práctica, a título experimental, la expansión de sus redes a nuevas zonas. A fines de 2012, había más de 16 000 cajeros corresponsales, y desde su creación han continuado creciendo casi a un 50% por

año. Además, las sucursales móviles (camiones y barcos) permiten llegar a zonas más aisladas, y a principios de 2013 se aprobó una ley que autoriza el uso de dinero electrónico. Esto facilitará la utilización de teléfonos móviles para los servicios financieros⁸.

El sector financiero está presente en un tercio de los distritos, que representan al 83% de la población, asociándose la ampliación reciente de los puntos de servicio con una cierta dispersión geográfica (gráfico 2). A fines de 2012, el 59% de los bancos y el 48% de los agentes se encontraban en Lima, y en total el 81% y el 67%, respectivamente, estaban en las 25 capitales departamentales del Perú. El 65% de los 1823 distritos del Perú no tenía una institución financiera a fines de 2012, pero al ser los distritos menos poblados, representan solo al 17% de la población.

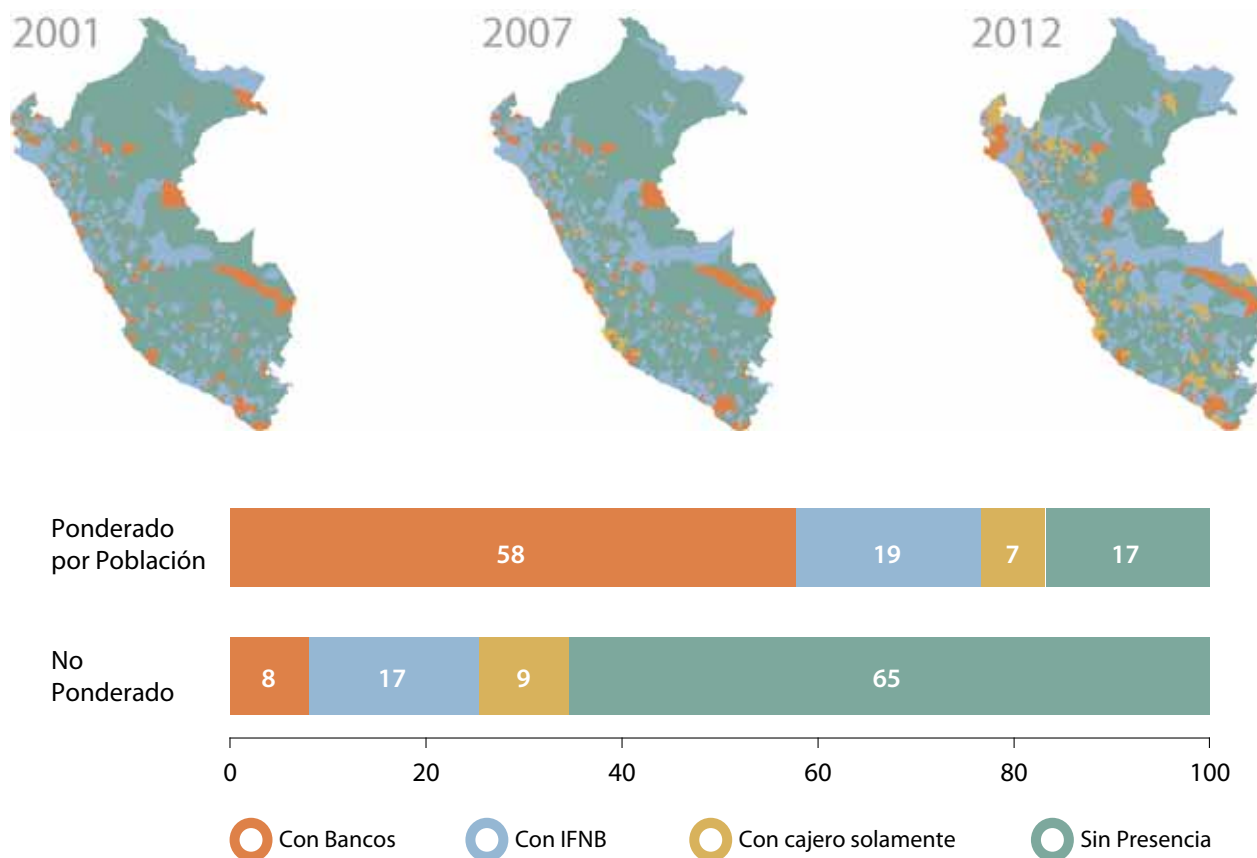
Gráfico 1 Puntos de acceso de las instituciones financieras: Sucursales, cajeros automáticos y agentes



Fuente: SBS.

8 Un comité específico, compuesto por las esferas pertinentes de la SBS, el BCRP, el INDECOPI, el MEF, el Registro Nacional de las Personas, el organismo impositivo y el ente regulador de las telecomunicaciones, está a cargo de proponer la reglamentación de la ley de dinero electrónico.

Gráfico 2 Presencia de instituciones financieras por distrito

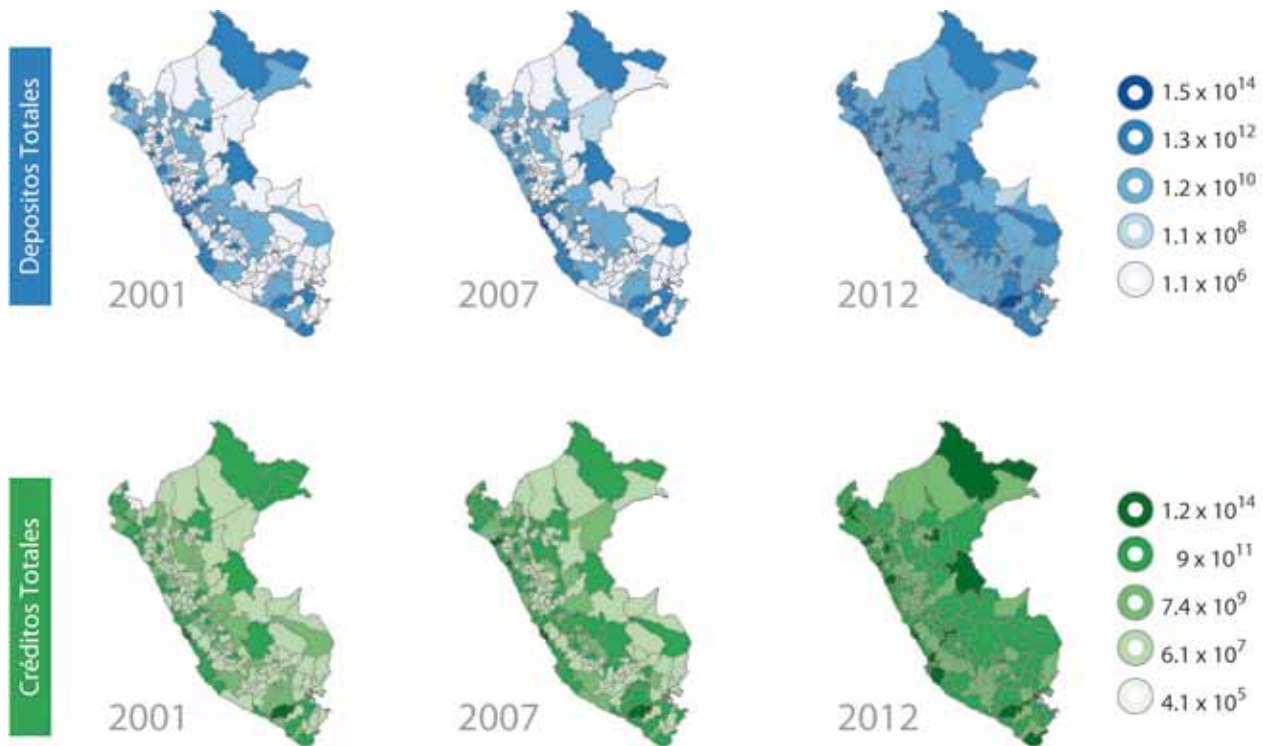


Fuente: SBS.

Nota: Un distrito con una sucursal bancaria se indica como "banco"; un distrito sin banco, pero con una sucursal de una institución financiera no bancaria (IFNB) se indica como "FNB" o financiamiento no bancario, y un distrito sin banco ni sucursal de una IFNB, pero con un agente, se indica como "agente".

Los créditos y los depósitos han aumentado no solo en volumen, sino también en cantidad de deudores y depositantes, y están más dispersos geográficamente (gráfico 3). La cantidad de deudores ha aumentado de 3,3 millones a 5,2 millones y la cantidad de depositantes, de 9,2 millones a 18 millones⁹ desde 2007, lo que implica una gran cantidad de usuarios nuevos de servicios financieros.

⁹ La cantidad de depositantes es la suma de personas físicas con un depósito que informa cada banco. Por lo tanto, es posible que se haya sobrestimado la cantidad total de depositantes del sistema financiero, ya que más de una institución financiera podría haber informado a una persona como depositante.

Gráfico 3 Profundidad de créditos y depósitos por provincia¹⁰

Fuente: SBS.

Con la ampliación de los servicios financieros a la población de ingresos bajos, se eleva el nivel de exigencias con respecto a la protección de los consumidores y a la alfabetización financiera. A medida que la cantidad de usuarios del sistema financiero aumenta, se incluyen progresivamente más segmentos vulnerables de la población con capacidades más deficientes para comprender los productos financieros. Además de las medidas normativas tomadas para promover el aumento de la inclusión financiera, se necesitan mecanismos adecuados para garantizar el uso responsable de los servicios financieros.

Una adecuada protección del consumidor y alfabetización financiera pueden mejorar la confianza en

los servicios financieros y su comprensión, lo que a su vez resulta en un mayor uso de dichos servicios. La protección eficaz de los consumidores garantiza que los hogares tengan acceso a información clara y transparente sobre los costos, los riesgos y las ventajas de los productos financieros. La alfabetización financiera le brinda a los consumidores las herramientas necesarias para tomar decisiones financieras complejas. Como resultado, es probable que el uso de los servicios financieros aumente, que los consumidores estén en mejores condiciones de beneficiarse de los servicios financieros y que se puedan evitar los efectos perjudiciales en los consumidores y las instituciones financieras (por ejemplo, a causa del sobreendeudamiento de los consumidores o la venta de servicios financieros inadecuados para las necesidades de los clientes).

10 En estos mapas se aprecia el nivel geográfico de créditos y depósitos en Perú entre 2001 y 2012. Las zonas más oscuras representan las provincias con más créditos o depósitos. La escala está en nuevos soles, y la cifra correspondiente a cada banda de color indica el límite superior de créditos o depósitos en una provincias

b. Resumen del marco de protección del consumidor y alfabetización financiera del Perú

En la última década, el Perú ha creado un sistema amplio de protección financiera del consumidor.

En el decenio de 2000, se ha reconocido cada vez más que la protección del consumidor y la alfabetización financiera son elementos importantes de las funciones de la SBS. En 2006, la SBS creó la GPU, entidad responsable de las funciones de protección del consumidor (reglamentación¹¹, supervisión de la conducta del mercado y divulgación de información), orientación al usuario, y educación e inclusión financiera. Además, la SBS resuelve ciertas reclamaciones individuales relacionadas con los productos de pensiones privadas¹². El INDECOPI¹³, organismo de protección del consumidor y defensa de la competencia que soluciona las controversias entre consumidores y todo tipo de empresas y aplica las disposiciones generales de protección del consumidor, ha mejorado los mecanismos internos de solución de cuestiones relacionadas con los servicios financieros. Específicamente, el INDECOPI creó una unidad ejecutiva especializada en solución de controversias relacionadas con los servicios financieros en diciembre de 2010, y una comisión especializada en protección del consumidor para abordar los servicios financieros, incluidos los servicios bancarios, las microfinanzas, los seguros, las pensiones y los valores. Las asociaciones del sector han comenzado a desempeñar una función importante para garantizar que las instituciones financieras cumplan con un conjunto de normas de servicio y calidad en el trato con sus clientes. En el ámbito de los seguros y los servicios bancarios, existen dos sistemas de defensores establecidos por el sector, a través de los cuales los consumidores pueden solicitar resarcimientos.

El sistema de protección financiera del consumidor del Perú es sofisticado en comparación con otros países en desarrollo y mercados emergentes.

El marco de reglamentación y supervisión de la reglamentación de protección financiera del consumidor del Perú abarca los cuatro pilares clave de la protección del consumidor (la transparencia, las prácticas comerciales, la tramitación de las reclamaciones y la educación financiera), y es aplicable a todas las clases de entidades supervisadas, incluidas

las instituciones microfinancieras y las compañías de seguros. Solo las cooperativas de ahorro y crédito quedan fuera del alcance de la protección del consumidor del sector financiero. Los métodos eficaces implementados por las autoridades peruanas (por ejemplo, las cartillas de información y el sitio web de comparación de precios) están reconocidos en las Buenas Prácticas para la Protección Financiera del Consumidor del Banco Mundial.

El marco de divulgación de información y transparencia, en particular, puede ofrecer aportes para otros países.

El marco actual exige que las instituciones financieras preparen cartillas de información con un resumen, en un lenguaje sencillo, de los términos y condiciones principales de todos los productos de crédito o depósito, las cuales deben entregarse al consumidor e incluirse como anexo del contrato. Las instituciones financieras deben utilizar la definición reglamentaria de costo efectivo anual y tasa de rentabilidad en todos sus contratos y materiales de comercialización, y deben informar sobre tales indicadores a sus clientes. Además, desde 2002, la SBS ha publicado en Internet y en los periódicos una serie de herramientas de comparaciones detalladas de precios con información sobre las tasas de interés, el costo efectivo anual y las tasas de rentabilidad; los costos relacionados con los productos de crédito y ahorro; los precios de las pólizas de seguros de responsabilidad de automóviles, y la cobertura de las pólizas de seguros contra accidentes personales para niños en edad escolar. Desde 2012, el costo de los créditos y los intereses de los productos de ahorro también se publican por regiones. Esto ha ayudado a aumentar la competencia y reducir los precios, y es una de las iniciativas más completas para mejorar la divulgación de información a los consumidores de los países en desarrollo (véase más información en la sección Divulgación de información a los consumidores).

El Perú es uno de los pocos países que cuentan con reglamentaciones detalladas e información publicada sobre las reclamaciones que tramitan las instituciones financieras.

Existen procedimientos reglamentados para la recepción, la gestión, el procesamiento y la solución de reclamaciones por parte de todas las instituciones financieras supervisadas, como así también requisitos para la presentación de indicadores, informes y estadísticas

11 La GPU trabaja en estrecha colaboración con la Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica, entidad a cargo del marco jurídico y reglamentario general, al proponer nuevas reglamentaciones y modificaciones en la esfera de la protección del consumidor y la conducta del mercado.

12 Según se establece en el Código de Protección del Consumidor. La SBS resuelve reclamaciones relacionadas con información para afiliados, información para el público en general, afiliación, contribuciones y pagos, y el INDECOPI se encarga de otras cuestiones, como la publicidad y la competencia comercial.

13 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

ante la SBS. La SBS publica información comparativa sobre las estadísticas de reclamaciones presentadas por todas las entidades supervisadas, y estas últimas publican estadísticas sobre la cantidad de reclamaciones tramitadas, que incluyen información sobre el tipo de operación, el producto o servicio, el objetivo, si las reclamaciones se solucionaron a favor del cliente o no, y el tiempo promedio que llevó solucionarlas. Además, la SBS tiene previsto ampliar los requisitos de las instituciones financieras sobre presentación de estadísticas sobre reclamaciones para que incluyan desgloses regionales.

La SBS ha tomado medidas para garantizar el trato justo de los consumidores de servicios financieros y prevenir el riesgo de sobreendeudamiento. El marco reglamentario actual exige la aprobación de la SBS de ciertas cláusulas contractuales de bancos, instituciones microfinancieras y compañías de seguros¹⁴, y la SBS publica información en su sitio web sobre las cláusulas contractuales aprobadas y prohibidas. Asimismo, la nueva Ley de Contratos de Seguros exige un contenido mínimo para las pólizas de los seguros obligatorios, personales y para mercados de masas. La SBS también ha tomado medidas para prevenir el riesgo de sobreendeudamiento de los consumidores financieros, entre las que se incluye una reglamentación de 2008 que se menciona en las Mejores Prácticas para la Protección Financiera del Consumidor.

La SBS supervisa el cumplimiento del amplio marco de protección financiera del consumidor a través de inspecciones periódicas sobre el terreno y sobre la base de archivos. Además, se realizan visitas no anunciadas a las sucursales de todo el país para realizar un seguimiento de la calidad de la información divulgada a los consumidores y la tramitación de las reclamaciones. La actividad de supervisión incluye también el seguimiento del mercado (por ejemplo, el seguimiento de las noticias y los anuncios del sector financiero). La SBS también emplea la técnica del “comprador misterioso” con fines de supervisión.

El Perú ofrece un buen ejemplo de la forma en que los organismos de control financiero pueden complementar el marco jurídico y reglamentario de protección financiera del consumidor con una amplia variedad de iniciativas de alfabetización y educación

financiera. Entre otras iniciativas, la SBS creó un portal de educación financiera y un portal de consumidores financieros para brindar información orientada al consumidor sobre cuestiones del sector financiero. En 2007, la SBS también creó el Programa de Asesoría a Docentes (PAD) sobre Educación Financiera, en virtud de un acuerdo con el Ministerio de Educación. Además, la SBS elaboró una variedad de módulos de capacitación, materiales educativos, avisos de radio y anuncios en los periódicos.

En general, la atención a la protección del consumidor y la alfabetización financiera está bien equilibrada; sin embargo, se identificaron algunas sugerencias para mejorarla. El marco institucional de protección financiera del consumidor y promoción de la alfabetización financiera del Perú está bien desarrollado y motivado, y cuenta con los recursos adecuados. Se identificaron algunas sugerencias de mejoras que se describen en la sección siguiente.

c. Alfabetización financiera

Muchos peruanos tienen un conocimiento limitado de los conceptos financieros básicos. En 2011, se realizó una encuesta piloto sobre la alfabetización financiera basada en la metodología y el cuestionario de la encuesta elaborada por la OCDE¹⁵. La encuesta incluyó a 2254 personas con el objetivo de obtener información de referencia para el diseño y la priorización de las iniciativas de educación financiera. A causa del diseño del muestreo, en el que el 96,7 por ciento de los peruanos encuestados provenían de zonas urbanas, la representatividad de los resultados sobre el conjunto del país es limitada. No obstante, los resultados de la encuesta aportan una información preliminar interesante sobre los conocimientos y comportamientos financieros de la población. Según los resultados de la encuesta, el 40% de los encuestados sabe cómo calcular las tasas de interés anual. Al mismo tiempo, el 31% de los encuestados no comprende plenamente la relación entre riesgo y ventaja, y la mitad de los encuestados no sabe que puede reducir el riesgo mediante la diversificación de la cartera. Como se esperaba, las personas con niveles más altos de educación e ingresos proporcionaron una mayor cantidad de respuestas correctas.

14 Según se establece en la Reglamentación sobre Transparencia 8181 y la Ley de Contratos de Seguros.

15 La misma encuesta se realizó también en Alemania, Armenia, Estonia, Irlanda, Malasia, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, la República Checa y Sudáfrica.

Muchos peruanos no tienen una cultura sólida de ahorro en una institución financiera formal.

Solo el 30% de los encuestados dijo que había ahorrado en una institución financiera en los 12 meses anteriores, mientras que el 35,4% había guardado los ahorros en sus casas. Además, el 45% de los encuestados con ingresos mensuales bajos (aproximadamente, menos de US\$250) ahorró en sus casas, mientras que solo el 27% de aquellos con ingresos mensuales más altos (aproximadamente, más de US\$1200) ahorró en sus casas. Apenas el 16% de los encuestados con educación primaria utiliza el sistema financiero, mientras que el 40% de aquellos con educación terciaria utiliza productos y servicios financieros. Esto indica que la mayoría de las transacciones financieras todavía se realizan fuera del sistema financiero. No obstante, la tasa de ahorro nacional ha aumentado a alrededor del 25%, frente al promedio regional del 21%.

El producto financiero más utilizado por los encuestados es la cuenta de ahorro, pero los peruanos no suelen comparar para determinar cuál es la mejor oferta.

Los tres productos financieros principales fueron: la cuenta de ahorro (48,4%), el seguro de salud público o EsSalud (34,7%) y la tarjeta de crédito (28,3%). Alrededor del 34,4% de los encuestados tiene algún tipo de plan de pensiones (el 21,5% está afiliado al sistema privado de pensiones y el 12,9%, al sistema público de pensiones). La encuesta también indicó que solo 4 de 10 encuestados comparan diferentes ofertas antes de adquirir un producto financiero, debido a falta de voluntad o de conocimiento.

Más de la mitad de los encuestados tuvo algunas dificultades para pagar las facturas el año anterior, a pesar de administrar el dinero de alguna manera.

Al menos el 70% de los encuestados indicó que realizaba algún tipo de actividad para administrar su dinero, por ejemplo, el análisis de su capacidad de pago, el examen de su situación financiera y el pago puntual de las facturas. Además, el 80% reveló que tenía un presupuesto familiar. A pesar de estos esfuerzos, más de la mitad de los encuestados dijo que había tenido dificultades para pagar las facturas en algún momento del año anterior. Los encuestados indicaron que la solución más común para abordar dicho problema fue la reducción de gastos (44%), seguida del trabajo remunerado adicional (19%) y el pedido de dinero o alimentos a familiares o amigos (16%).



Marco de protección financiera del consumidor del Perú

- a. Mecanismos institucionales de protección financiera del consumidor
- b. Recomendaciones
- c. Marco jurídico y reglamentario
- d. Recomendaciones



a. Mecanismos institucionales de protección financiera del consumidor

El supervisor prudencial de la SBS también es responsable de la supervisión de la conducta del mercado, incluso en el caso de bancos, instituciones microfinancieras¹⁶, compañías de seguros y fondos privados de pensiones. Se trata de una institución autónoma, establecida en la constitución, con facultades para formular normas obligatorias para las instituciones financieras¹⁷ que supervisa y (cuando es necesario) imponer sanciones o intervenir. En noviembre de 2006, la SBS creó un departamento (la GPU), que es responsable de las funciones de protección del consumidor (reglamentación, supervisión de la conducta del mercado y divulgación de información), orientación al usuario, y educación e inclusión financiera (véase más información en el gráfico 4).

Al parecer, la GPU cuenta con recursos suficientes para cumplir sus obligaciones, pero en particular, dada su mayor responsabilidad e importancia, carece de la protección legal necesaria. Según se informa, la GPU dispone de recursos suficientes y cuenta con 65 empleados¹⁸. La GPU mantiene una estrecha relación con las Superintendencias Adjuntas de la SBS en lo referente a la supervisión, el riesgo, las cuestiones legales y la economía. Sin embargo, la GPU carece de la protección legal que la Ley General otorga a los superintendentes adjuntos¹⁹.

Las responsabilidades de protección del consumidor de las pensiones privadas dentro de la SBS están divididas en departamentos, lo que no concuerda con los mecanismos de los bancos, las instituciones microfinancieras y los seguros. Si bien la GPU es el organismo responsable de la protección financiera del consumidor dentro de la SBS, las funciones de supervisión de la protección del consumidor, aplicación de normas y tramitación de reclamaciones relativas a las AFP son responsabilidad de la Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y Seguros. Esto conlleva el riesgo de que existan métodos

incongruentes en los distintos sectores, por ejemplo, en lo referente a la tramitación de las reclamaciones, y posibles conflictos con las funciones de supervisión prudencial de este último departamento.

El INDECOPI²⁰ es responsable de la protección del consumidor intersectorial, como así también de la defensa de la competencia y la protección de la propiedad intelectual. El INDECOPI, institución autónoma que se creó por ley en 1992, tiene una gran visibilidad entre los consumidores. A diferencia de la SBS, el INDECOPI no puede establecer normas obligatorias para las instituciones financieras, pero tiene facultades para imponer recursos legales obligatorios y sanciones por incumplimientos del Código de Protección del Consumidor. Además, puede realizar actividades de supervisión de las instituciones financieras de conformidad con el Código de Protección del Consumidor. El INDECOPI retiene los fondos recaudados mediante las sanciones como contribución para su presupuesto, lo que podría dar la idea de que este organismo tuviera un interés económico en las decisiones que toma acerca de las sanciones. En años anteriores, hubo indicaciones de incongruencias entre los métodos de las diferentes oficinas regionales del INDECOPI y de falta de conocimientos especializados en algunas cuestiones específicas relacionadas con los servicios financieros (aunque existen mecanismos para que el INDECOPI solicite asistencia técnica a la SBS). Sin embargo, actualmente el INDECOPI parece haber creado mejores mecanismos internos para proporcionar congruencia, además de una unidad especializada en servicios financieros.

Las facultades de la SBS y el INDECOPI relacionadas con la protección del consumidor de instituciones financieras se superponen, y la división de responsabilidades entre los organismos continúa siendo poco clara (véase el gráfico 4). La SBS supervisa las normas prudenciales y muchos de los aspectos de la protección del consumidor del sector financiero, de conformidad con el marco de reglamentación específico del sector. El INDECOPI, por otra parte, supervisa el sector financiero de conformidad con el Código de Protección

16 A excepción de las cooperativas de ahorro y crédito. Los mercados de capital son supervisados por la Superintendencia del Mercado de Valores.

17 En esta nota, el término "instituciones financieras" se refiere a las principales instituciones supervisadas por la SBS, entre las que se incluyen bancos, compañías de seguros, fondos privados de pensiones e instituciones microfinancieras.

18 La GPU contrató otros 10 empleados temporales para su centro de llamadas, a fin de atender la mayor demanda de información sobre la reciente reforma de los fondos de pensiones. Como referencia, la Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas tiene alrededor de 130 empleados.

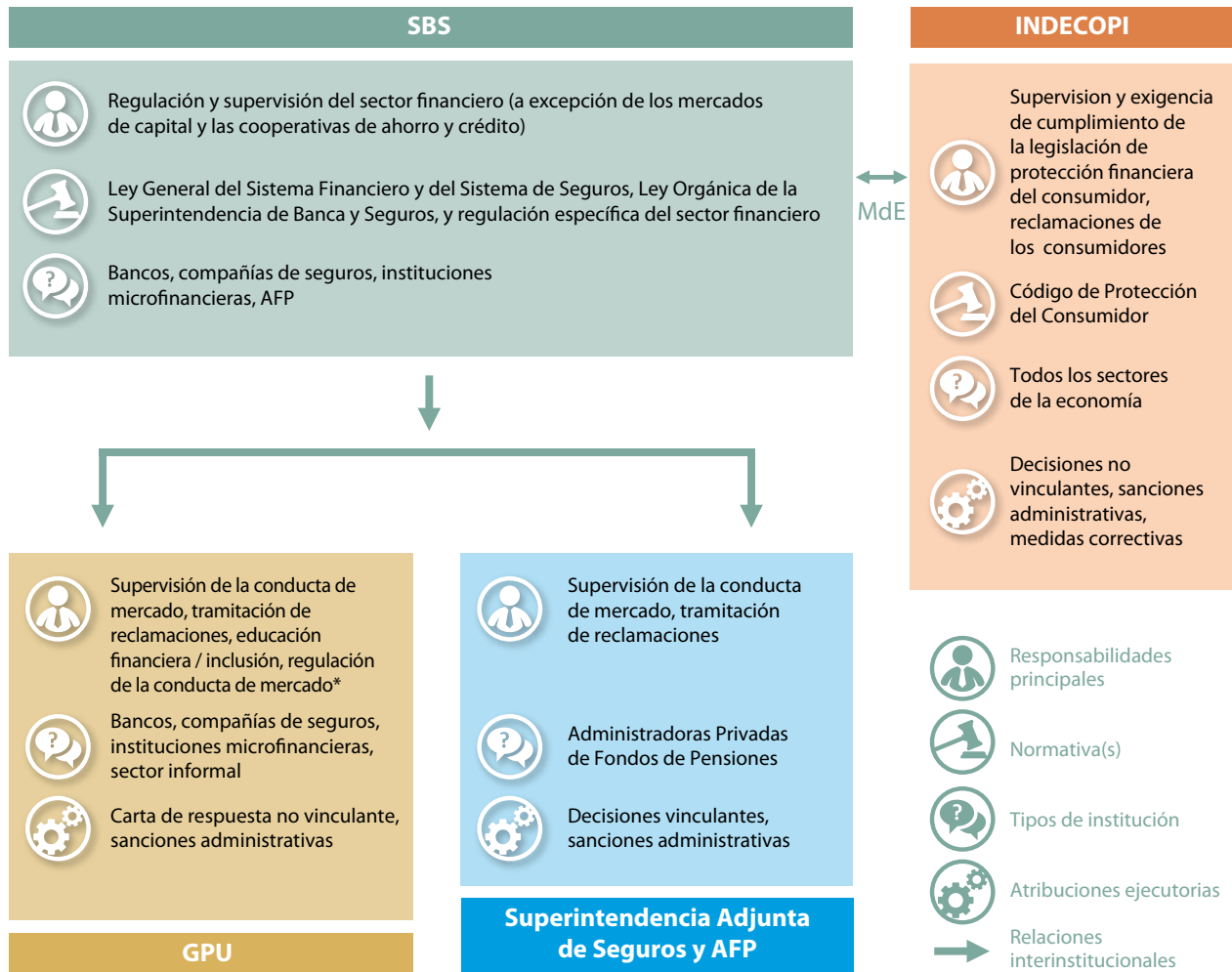
19 De conformidad con el artículo 366 de la Ley General, toda denuncia penal contra los superintendentes adjuntos debe presentarse directamente ante el fiscal general. En caso de que la denuncia tenga fundamentos, el fiscal general la presentará directamente ante el Juzgado Especializado de la Corte Superior de Lima, que debe resolver en la primera instancia.

20 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

del Consumidor, el cual establece que el marco jurídico de protección del consumidor de aquellas entidades supervisadas por la SBS abarca las disposiciones del Código de Protección del Consumidor y la ley 28587, que complementa dicho código en las cuestiones relacionadas con los servicios financieros. La ley 28587, junto con las reglamentaciones dictadas para exigir su cumplimiento, tiene precedencia sobre la legislación general. Dicha ley establece que las infracciones pueden ser sancionadas por el INDECOPI o por la SBS, de acuerdo con su esfera de responsabilidad. Sigue siendo poco clara la forma en

que se dividen estas esferas de responsabilidades²¹. Como consecuencia, las instituciones financieras pueden estar sujetas a inspecciones y sanciones de dos instituciones distintas, ya que la SBS se centra en sus propias leyes y reglamentaciones, y el INDECOPI se centra en el Código de Protección del Consumidor, en especial, dado que algunas reglamentaciones de la SBS se repiten o incluso van más allá de los requisitos del código. Esta doble supervisión del INDECOPI y la SBS genera riesgos de incongruencia y duplicación, como varias partes interesadas han planteado.

Gráfico 4 Mecanismos institucionales de protección financiera del consumidor



* En coordinación con la Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica, la GPU puede proponer/revisionar la regulación de la conducta de mercado.

Fuente: Análisis del personal del Banco Mundial.

21 Esto se relaciona con los artículos generales sobre la transparencia y las formas en que se debe divulgar la información (formato, tamaño de letra), y con las prácticas comerciales injustas y los procedimientos de tramitación de reclamaciones.

La SBS y el INDECOPI coordinan y colaboran mutuamente, pero su interacción puede mejorarse.

Un memorando de entendimiento entre la SBS y el INDECOPI rige la cooperación entre las dos instituciones con relación al ejercicio de sus respectivas facultades y funciones. La versión actual, de septiembre de 2012, contiene disposiciones integrales sobre el intercambio de información y la realización de una reunión de enlace mensual, pero al parecer, muchas de esas disposiciones no se aplican de forma plena y eficaz en la práctica. El Consejo Nacional de Protección del Consumidor dirigido por el INDECOPI, y creado en virtud del Código de Protección del Consumidor, tiene como fin proponer y armonizar políticas nacionales de protección del consumidor, elaborar el Plan Nacional de Protección del Consumidor, que luego será aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros, y promover la creación de un sistema nacional integrado de información y orientación hacia los consumidores. El Consejo está compuesto por 16 miembros, incluido un miembro de la SBS. Sin embargo, el enfoque del Consejo es muy amplio y abarca las cuestiones generales de protección de los consumidores, en lugar de los problemas específicos relacionados con los servicios financieros.

b. Recomendaciones

Se debería ajustar la división actual de responsabilidades entre la SBS y el INDECOPI con respecto a la protección financiera del consumidor. Se recomienda que la SBS sea la única autoridad responsable de la supervisión y exigencia del cumplimiento de las disposiciones de protección financiera del consumidor con respecto a las instituciones financieras supervisadas por la SBS, y que el INDECOPI tramite los resarcimientos a los consumidores (véanse más detalles en la sección Mecanismos de solución de controversias). Con respecto a las instituciones financieras supervisadas por la SBS, sus facultades de inspección y sanción indudablemente deberían ampliarse para abarcar los incumplimientos del Código de Protección del Consumidor, aunque no exista un incumplimiento paralelo de las leyes y reglamentaciones de la SBS. Cuando el INDECOPI tenga información pertinente sobre un detrimento a los consumidores relacionado con el Código de Protección del Consumidor,

debería (en lugar de realizar su propia inspección) informar a la SBS según corresponda y permitir que la SBS lleve a cabo la inspección. Por lo tanto, será necesario modificar en consecuencia el Código de Protección del Consumidor y la ley 28587 para garantizar que la SBS sea la única autoridad encargada de abordar asuntos que afecten a los consumidores del sector financiero, incluso si estos se relacionan con cuestiones contractuales generales señaladas en el Código del Consumidor.

La experiencia internacional demuestra que las incongruencias y las duplicaciones pueden tener efectos contraproducentes.

Por ejemplo, en Brasil, la Secretaría Nacional de Protección del Consumidor, entidad responsable de la protección general del consumidor, está respaldada a nivel local por oficinas denominadas “*procons*”. Estas últimas proporcionan servicios directamente a los ciudadanos en todas las categorías de productos y servicios. En varias cuestiones clave de protección del consumidor, las principales *procons* han adoptado posiciones que contradicen las respaldadas por los organismos de control financiero y posiblemente vayan en contra de los intereses de los consumidores. Por ejemplo, en el caso del sector de las tarjetas de pago, las *procons* defienden el derecho de “un precio” o “*naosobrepreco*” argumentando que los consumidores no deberían estar sujetos a costos más altos por comprar productos con tarjetas de crédito en lugar de dinero en efectivo. Sin embargo, en un estudio realizado por el Banco Central de Brasil en 2010²², se observó que esta norma de no aplicar recargos genera distorsiones en el mercado y, en consecuencia, es perjudicial para los consumidores, ya que impide la competencia entre los proveedores de servicios de pago e incentiva a los consumidores a utilizar ciertos instrumentos de pago que tal vez no siempre sean la opción más económica. Además, con precios establecidos libremente se reducirían los efectos adversos derivados del poder de mercado de los adquirentes y, por otra parte, aumentaría el poder de negociación de los clientes. En el Reino Unido, la reglamentación de los créditos de consumo se transfirió recientemente de la Oficina de Comercio Justo a la nueva Autoridad de Conducta Financiera. Uno de los principales objetivos de la reestructuración fue eliminar las duplicaciones y cargas regulatorias innecesarias que afrontan las instituciones financieras.

22 https://www.bcb.gov.br/Pom/Spb/Ing/Payment_Cards_Report.pdf.

El reajuste de responsabilidades entre la SBS y el INDECOPI debería incluir, como primer paso, la revisión de la legislación (ley 28587) y, como segundo paso, las modificaciones necesarias del memorando de entendimiento entre los dos organismos, a fin de abordar los aspectos prácticos de la implementación.

Esto debería incluir un programa para la transferencia de funciones por etapas, combinado con asistencia mutua para desarrollar la capacidad de cada institución y con apoyo continuo mediante la provisión de asesoría técnica. Este proceso podría facilitarse mediante intercambios mutuos de personal. Además, se debería garantizar un flujo adecuado de información del INDECOPI a la SBS acerca de los problemas sistémicos (o problemas nuevos o incipientes) señalados en las reclamaciones de resarcimiento de los consumidores tramitadas por el INDECOPI, a fin de aportar información sobre las prioridades de supervisión de la SBS, y viceversa.

La experiencia internacional indica que cuando los organismos de control financiero adoptan la protección del consumidor como parte de su mandato, la supervisión de la conducta comercial debe separarse de la supervisión prudencial a fin de mitigar los conflictos de intereses (véase más información en el recuadro 1). Si bien las instituciones financieramente sólidas son un mecanismo importante para proteger a los consumidores, la supervisión prudencial se centra en la fortaleza de la institución, mientras que la supervisión de la conducta del mercado y la protección del consumidor se centran en garantizar que la institución se relacione de manera justa y adecuada con el consumidor. La Organización Internacional de Supervisores de Pensiones²³ determinó que la mayoría de sus miembros tienen unidades separadas para realizar la supervisión prudencial y la supervisión de la conducta de mercado de los fondos de pensiones.

Por lo tanto, se recomienda que todas las actividades de protección del consumidor dentro de la SBS se consoliden en la GPU. Considerando la experiencia y el enfoque de la GPU en asuntos relativos a la protección del consumidor, y la conveniencia de separar las funciones de supervisión prudencial y supervisión de la protección del consumidor, sería adecuado que todas las responsabilidades de protección del consumidor se transfirieran a la GPU.

Esto incluiría la consolidación, en la GPU, de la tramitación de las reclamaciones relacionadas con las AFP y la supervisión de los aspectos de la reglamentación de pensiones relacionados con la conducta del mercado, como la divulgación de información para los consumidores, la publicidad y la representación de ventas. Las actividades de supervisión prudencial, que incluyen asuntos tales como el gobierno corporativo, las inversiones, la separación de los activos de los clientes, la gestión de riesgos, la contratación externa y la selección de seguros, permanecerían en la Superintendencia Adjunta responsable, mientras que la GPU se ocuparía de los asuntos relativos a la protección del consumidor, como las reclamaciones (incluidas las cobranzas, prestaciones por fallecimiento, costos de funerales y reclamaciones por discapacidad), la publicidad, la comercialización y los problemas contractuales de los afiliados. Esta separación no impediría que la GPU derivara a la Superintendencia Adjunta las cuestiones prudenciales, o aquellas que requirieran asesoría especializada. Será importante mejorar aún más la comunicación entre la GPU y la Superintendencia Adjunta. Un complemento para los canales de comunicación existentes podría ser la creación de un comité de supervisión, o su equivalente, para garantizar respuestas coordinadas y oportunas a los problemas, y permitir el intercambio de información.

23 Documento de trabajo de la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones N.º 16: Structure of Pension Supervisory Authorities and their Approaches to Risk-Based Supervision: <http://www.oecd.org/site/iops/iopsworkingpapersoneffectivepensionsupervision.htm>.

Recuadro 1 | Mecanismos institucionales de supervisión de la conducta del mercado en países seleccionados

En Malasia, el Banco Central de Malasia (Bank Negara Malaysia) es responsable tanto de la supervisión prudencial como de la supervisión de la protección del consumidor de instituciones financieras (a excepción de los valores). Las dos funciones son supervisadas por departamentos diferentes pero con una estrecha coordinación.

Lo mismo ocurre en Portugal, donde el Departamento de Supervisión de la Conducta Bancaria, entidad especializada del Banco Central de Portugal, es responsable no solo de la reglamentación y la supervisión de la conducta de las instituciones de crédito en su trato con los clientes, sino también de la promoción de la alfabetización financiera.

Las tendencias actuales van incluso más allá al establecer un organismo especializado de protección financiera del consumidor y conducta del mercado (que se denomina modelo de los picos gemelos [Twin Peaks]), como se observa en la creación de la Oficina Financiera del Consumidor de Canadá (2001) y el establecimiento de la Oficina de Protección Financiera del Consumidor en los Estados Unidos (2011) y la Autoridad de Conducta Financiera del Reino Unido. De esta manera, se pueden evitar los conflictos de intereses entre la supervisión que se centra en garantizar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, y la supervisión que procura asegurar que los consumidores individuales de servicios financieros estén protegidos en el mercado.

Se recomienda reforzar la protección legal de la GPU. Como resultado de la ampliación propuesta de la responsabilidad supervisora de la SBS, y de la consolidación propuesta de la supervisión de la protección del consumidor y la tramitación de reclamaciones de las AFP, la GPU cumpliría una función más importante de protección del consumidor. Esto también requeriría la emisión de decisiones oficiales, como sanciones y fallos, que deberían recibir la protección legal establecida en el artículo 366 de la Ley General. El refuerzo de la protección legal permitirá que la GPU cumpla mejor su función e indicará a los consumidores y a las entidades reguladas la mayor importancia de la protección del consumidor en los servicios financieros.

c. Marco jurídico y reglamentario

El Perú cuenta con un marco jurídico y reglamentario integral para la protección del consumidor. El Código de Protección del Consumidor prevé en sus disposiciones la protección general de los consumidores, incluido el tratamiento de cuestiones clave como los contratos injustos, la discriminación, la divulgación de información en forma transparente, la idoneidad de los productos y servicios y las prácticas engañosas. La Ley Complementaria a la Ley de Protección del Consumidor en materia de

Servicios Financieros (ley 28587) aborda las cuestiones de protección del consumidor del sector financiero, incluidas las disposiciones sobre transparencia y divulgación de información, cláusulas contractuales generales, tasas de interés y comisiones, y cláusulas abusivas. La Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley General) establece como regla general que todas las instituciones financieras (como los proveedores de productos de crédito, ahorro y otros productos financieros relacionados) y las compañías de seguros deben cumplir sus normas y reglamentaciones, y rige las actividades y las tareas de la SBS (incluido el registro de créditos que dicha entidad administra) y del FSD. El Reglamento de Transparencia de Información y Contratación con Usuarios del Sistema Financiero (8181) se refiere a la información detallada que los bancos o las instituciones microfinancieras deben divulgar a los consumidores. En el reglamento también se abordan cuestiones contractuales (por ejemplo, la aprobación y la divulgación de cláusulas generales, los criterios para determinar las cláusulas abusivas, ejemplos de cláusulas abusivas y la exigencia de proporcionar una lista de transacciones), y el requisito de crear un sistema de servicios para los usuarios y designar un funcionario a cargo (con responsabilidades específicas), mientras que otras reglamentaciones²⁴ abordan los procedimientos y

24 Circular SBS G-146-2009 y Reglamento del Libro de Reclamaciones (DS N.º 011-2011-PCM).

la tramitación de las reclamaciones de los consumidores. La Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones exige que las AFP implementen sistemas de orientación y divulgación de información para los (posibles) afiliados y pensionados. La Ley del Contrato de Seguro²⁵ representa un avance muy importante en la esfera de la protección del consumidor; actualmente, se están preparando las reglamentaciones de implementación de dicha ley y se las está sometiendo a consultas.

Se prevé que la nueva ley de dinero electrónico promueva la creación de servicios financieros basados en dinero electrónico. Si bien estos servicios tienen el potencial para mejorar la inclusión financiera, también conllevan desafíos respecto de la educación financiera y la protección del consumidor. Recientemente se aprobó una ley para permitir el uso de dinero electrónico, y la SBS está preparando las reglamentaciones de implementación correspondientes. Los desafíos podrían ser más grandes para las personas que previamente carecían de servicios bancarios, los pobres, los analfabetos y aquellos que no tienen acceso o no están familiarizados con la tecnología de teléfonos móviles, la mensajería de texto u otros aspectos relacionados con la provisión y el uso de tales servicios. La SBS actualmente está elaborando una reglamentación que permitirá a los agentes bancarios operar con más de una institución financiera y abrir cuentas de dinero electrónico.

Siguen existiendo deficiencias y desafíos normativos, por ejemplo los complicados requisitos reglamentarios del proceso de aprobación de cláusulas contractuales de la SBS. El Reglamento de Transparencia 8181 establece que la SBS debe aprobar todas las cláusulas contractuales de bancos e instituciones microfinancieras como medida de protección del consumidor. Una revisión reciente de la Ley General, así como la Ley del Contrato de Seguro, de reciente aprobación, exigen que la SBS siga el mismo proceso para las cláusulas contractuales de los seguros obligatorios, personales y para mercados de masas. El proceso de aprobación consume una gran cantidad de recursos especializados dentro de la SBS. A fin de reducir esta carga regulatoria, la SBS está trabajando para mejorar sus procesos de aprobación, y está colaborando con la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) para elaborar cláusulas estándares para los productos clave (tarjetas

de crédito, préstamos hipotecarios y cuentas de ahorro). Además, está realizando una evaluación de la factibilidad de las cláusulas estándares para los productos de seguros.

Un total de alrededor de 160 cooperativas de ahorro y crédito todavía no están sujetas al sistema de protección financiera del consumidor establecido por la SBS. Actualmente, la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito está delegada, en virtud de la Ley General, a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú²⁶, que combina esta responsabilidad de supervisión con su función principal como organismo representativo del sector. Sin embargo, dicha federación carece de facultades para supervisar eficazmente las cooperativas, lo que representa un riesgo para los consumidores en relación con la posición financiera de estas organizaciones y su conducta. Se ha reactivado una ley propuesta para las cooperativas (Proyecto de Ley N.º 03324/2008), que prevé la transferencia de todas las responsabilidades de supervisión de las cooperativas a la SBS. El Congreso está estudiando este proyecto de ley.

La Ley General excluye la cobertura de los seguros de depósitos durante los primeros 24 meses de una institución nueva. Si bien las instituciones nuevas deben incorporarse como miembros del FSD²⁷ y pagar la prima correspondiente por el inicio de sus operaciones, sus depósitos estarán cubiertos por el FSD solamente dos años después de la incorporación como miembro²⁸. Dado que no se exige que se informe específicamente a los depositantes de las instituciones nuevas que no están protegidos por el seguro del depósito, se plantea el problema de la falta de transparencia y el riesgo de un efecto adverso en la confianza del consumidor en el sistema bancario y el FSD, en el caso de incumplimiento de la institución dentro del período de habilitación de dos años.

Los ahorros a largo plazo y los seguros de vida de prima única no están sujetos a una reglamentación específica. Si bien estos productos aún no son comunes en el Perú, están despertando cada vez más interés. En la actualidad, no existen normas específicas para estos productos, tales como la provisión de proyecciones financieras en el punto de venta, la provisión periódica del valor en efectivo, y los requisitos específicos de capacitación de los intermediarios que venden estos productos.

25 La ley entró en vigor en mayo de 2013 (Resolución SBS 3199-2013).

26 En la actualidad, la SBS solo puede supervisar directamente una.

27 Los miembros del FSD abarcan todas las instituciones que captan depósitos supervisadas por la SBS: 16 bancos, 8 financieras, 13 cajas municipales y 10 cajas rurales. Las cooperativas de ahorro y crédito no están cubiertas por el FSD.

28 Esta exclusión de la cobertura de seguros de depósitos actualmente se aplica a dos bancos, cinco financieras y una caja rural que son miembros del FSD.

d. Recomendaciones

El requisito que establece que las condiciones de los contratos financieros deben ser aprobadas administrativamente por la SBS debería sustituirse progresivamente por la elaboración, ya en curso, de cláusulas contractuales modelo. Sería útil que la SBS, en colaboración con el sector, elaborara cláusulas modelo para los productos y servicios financieros básicos, lo que permitiría que los consumidores compararan fácilmente los productos similares de diferentes instituciones financieras. Al mismo tiempo, esto reduciría la carga regulatoria actual de la SBS debida a sus obligaciones de aprobación previa de las cláusulas contractuales. También sería recomendable evaluar la eficacia del proceso actual de aprobación previa.

Las cooperativas de ahorro y crédito deberían incluirse en el sistema de protección financiera del consumidor establecido por la SBS. Los clientes de las cooperativas deberían recibir la misma protección que los demás clientes de instituciones microfinancieras, en particular, con respecto a las disposiciones y los procedimientos de divulgación de información y tramitación de reclamaciones. Para lograr este objetivo, se debería implementar una nueva ley que coloque a las cooperativas bajo la supervisión de la SBS, les exija cumplir con el marco existente de protección del consumidor y garantice su seguimiento y su aplicación. Se reconocen los vínculos entre la supervisión de la conducta del mercado y la supervisión prudencial, y las cuestiones prácticas en el caso de tener supervisores diferentes para ambas, pero los mecanismos institucionales de supervisión prudencial escapan al alcance de este informe.

Sería muy beneficioso modificar la Ley General para establecer que todos los miembros del FSD estén cubiertos por la garantía de depósitos desde su incorporación. Además, es importante aclarar a los consumidores cuáles instituciones financieras están cubiertas por el sistema de seguro de depósitos y cuáles no (véase más información en la sección Divulgación de información a los consumidores).

Durante la elaboración en curso de las reglamentaciones de implementación en el marco de la Ley

del Contrato de Seguro, se recomienda que la SBS establezca un conjunto mejorado de normas de protección del consumidor para las compañías de seguros. La SBS ya ha abordado deficiencias clave con la aprobación del Reglamento de Transparencia de Seguros (3199-2013), que entrará en vigor en diciembre de 2013. Otros aspectos clave podrían ser cómo y cuáles comisiones deben divulgarse, por ejemplo, las comisiones en especie²⁹ o incentivos no financieros; los detalles sobre lo que ocurre en el caso de que no se divulgue la información y cómo se puede verificar esto; la divulgación clara de información sobre las diferencias en el costo total entre las primas en cuotas y las primas anuales (y no solo los intereses por pagar); la administración de las pólizas y siniestros en particular, la protección de información confidencial de los consumidores, y el manejo de registros y la tramitación de reclamaciones por parte de las compañías de seguros. Como se mencionó anteriormente, también deberían incluirse normas relativas a los seguros de vida a largo plazo o de prima única. Sería beneficioso examinar el impacto de las leyes dentro de un período fijo, después de que el nuevo marco esté en pleno funcionamiento, a fin de comprender si se observaron efectos negativos para los consumidores, como un aumento de los precios o la divulgación de información confusa, y si se necesitan otras modificaciones para perfeccionar la ley o las reglamentaciones.

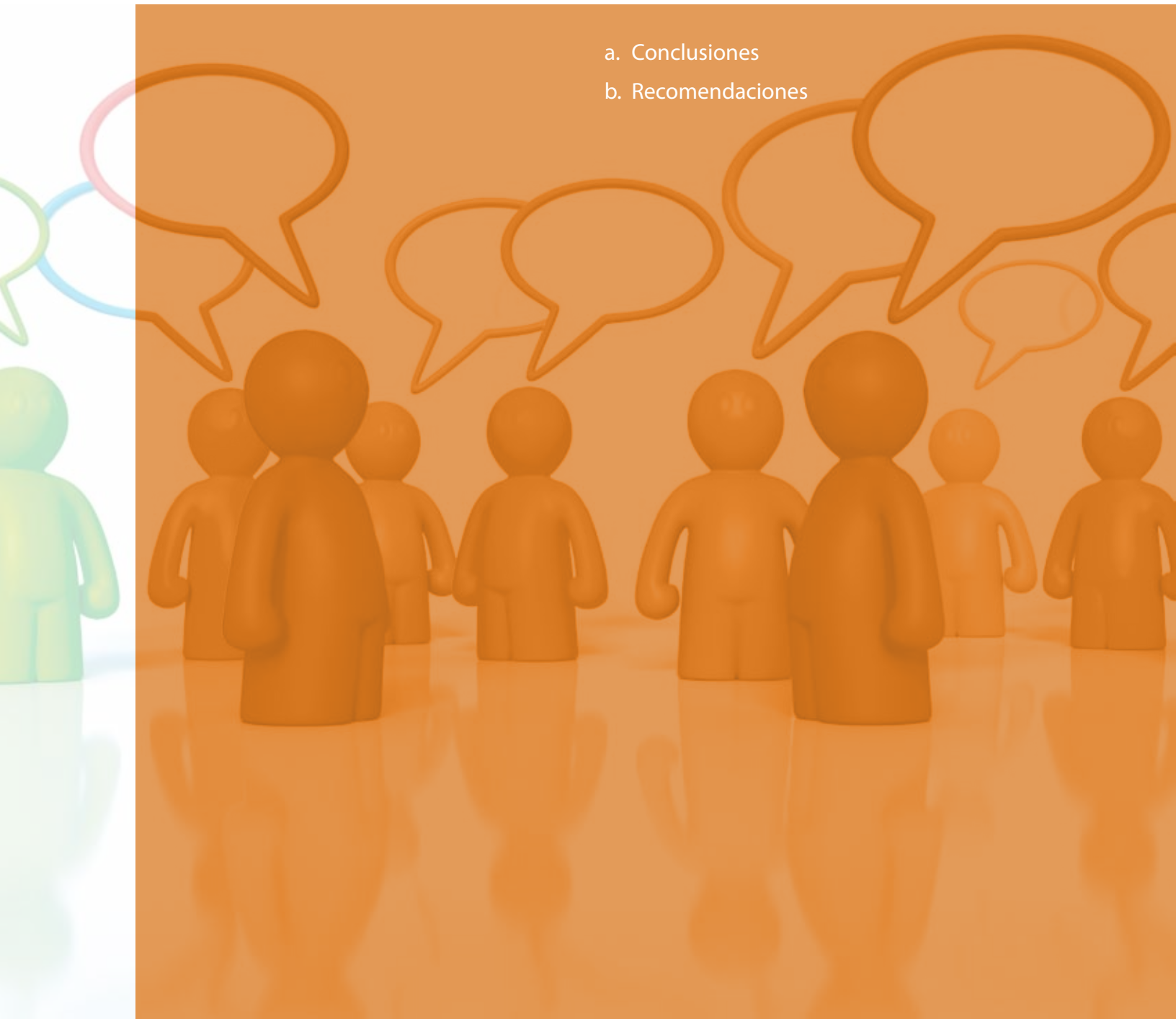
Se recomienda que las nuevas reglamentaciones de implementación de la ley de dinero electrónico incluyan salvaguardas para los consumidores, en especial, para los segmentos vulnerables de la población. En particular, las reglamentaciones pertinentes deberían establecer requisitos mínimos de divulgación de información sobre precios, incluidos los cargos y comisiones, la aclaración de las responsabilidades de las instituciones financieras y los operadores de redes móviles con respecto a los agentes, la prohibición de vincular y agrupar otros productos y servicios, y la provisión de procedimientos internos de solución de controversias que sean adecuados para los canales de distribución móviles, así como la divulgación de los mecanismos de tramitación de reclamaciones al usuario final. Las reglamentaciones también deberían exigir que los proveedores enseñen a los clientes cómo utilizar los dispositivos electrónicos, incluso cómo mantener la seguridad de las contraseñas.

29 Una forma de pagar los servicios de los corredores a través de ingresos por comisiones, en lugar de pagos directos normales (comisiones en efectivo).



Divulgación de información a los consumidores

- a. Conclusiones
- b. Recomendaciones



a. Conclusiones

En el Perú existe un régimen integral de transparencia de los servicios financieros³⁰. Sin embargo, las consultas a los consumidores y los análisis de costos y beneficios mejorarían aún más esta tarea. Las reglamentaciones diseñadas para garantizar que las instituciones financieras divulguen, de manera clara y justa, las características principales de sus productos y servicios pueden tener poco impacto en el comportamiento de los consumidores si estos no comprenden por qué es importante leer los documentos de divulgación de información, o si no son capaces de entender y poner en contexto la información que contienen esos documentos. Al parecer, no se realizan consultas a los consumidores para verificar el grado de conocimiento, comprensión y facilidad de uso de esta información para los consumidores financieros.

Las cartillas de información existentes, como la “Hoja de resumen” de los préstamos y la “Nota informativa” de los depósitos, no tienen un formato estándar. En la reglamentación, se establece la información detallada que se debe incluir en el resumen de los préstamos, como el monto del préstamo, la tasa de costo efectivo anual, la tasa de interés por moratoria, la descripción de la garantía, si corresponde, el derecho de realizar pagos anticipados y el cronograma de pagos. Si bien esto ya es una mejora considerable, la variedad de formatos probablemente cause confusión entre los consumidores. La situación es similar en el caso de las notas informativas de los depósitos.

No se requiere específicamente que se divulgue, con una redacción estándar, si una institución es miembro del FSD. El sitio web del FSD incluye una sección con la lista de miembros del FSD³¹ y el sitio web de la SBS tiene una sección con la lista de entidades autorizadas a recibir depósitos del público³². Sin embargo, no se requiere que se publique y se divulgue, con una redacción estándar, si una institución es miembro del FSD y si sus depósitos ya están cubiertos por el programa de protección de depósitos (véanse los párrafos 48 y 52). Esta falta de

información podría crear confusión entre los depositantes, ya que no todas las instituciones que captan depósitos son miembros del FSD ni están sujetas a la cobertura total del FSD.

Las decisiones que el consumidor debe tomar en el ámbito de las pensiones privadas podrían llegar a afectar considerablemente el futuro financiero del consumidor y, sin embargo, están llenas de complejidades. El régimen reglamentario pone mucho énfasis en la divulgación de información y exige la provisión de información al consumidor para ayudarlo a tomar decisiones. No obstante, la divulgación de la información puede ser deficiente en una esfera tan compleja como la de las pensiones, y debe complementarse con prácticas comerciales responsables. Al momento de elegir un plan de pensiones, a los proveedores de pensiones (generalmente, compañías de seguros de vida) se les brinda acceso a la información de los afiliados para presentar cotizaciones de los productos disponibles. Si bien esto es positivo desde el punto de vista de la competencia, puede dar lugar a que vendedores de varias compañías de seguros aborden al afiliado para lograr una venta, lo que aumentaría la presión y la confusión del consumidor.

b. Recomendaciones

La realización de consultas a los consumidores contribuiría a adaptar los formatos y los contenidos divulgados, para adecuarlos a las preferencias de comunicación y comprensión del consumidor. Sería recomendable que la SBS consultara a los consumidores para medir su nivel de conocimiento y comprensión de los diversos materiales informativos disponibles. Por ejemplo, los resultados preliminares de un estudio de auditoría realizado por el Banco Mundial y el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre en la zona periurbana de México indican que las políticas de divulgación de información y transparencia podrían ser ineficaces si no están unidas a prácticas de venta adecuadas, la regulación de los productos y mecanismos tales como períodos de

30 El marco actual incluye los criterios para la determinación y la definición de tasas de interés, comisiones, cargos y rendimientos (incluidos los métodos para calcular la tasa de costo efectivo anual y la tasa de rendimiento efectivo anual), la información que se debe divulgar de forma permanente a los consumidores (por ejemplo, a través de folletos, tarifas, páginas web, cajeros automáticos o de forma oral, lo que incluye el requisito de que los representantes de ventas divulguen la tasa de costo efectivo anual y la tasa de rendimiento efectivo anual), la información que se debe divulgar antes de la firma de un contrato (por ejemplo, el contenido de los resúmenes de créditos y los folletos informativos de depósitos), y la publicación de tablas comparativas con los costos asociados a productos de ahorro específicos. La SBS también publica en su sitio web información comparativa sobre las estadísticas de reclamaciones proporcionadas por todas las entidades supervisadas e información sobre las cláusulas contractuales.

31 <http://www.fsd.org.pe/paginas/02-Miembros.html>.

32 http://190.102.151.31/0/modulos/jer/jer_interna.aspx?are=0&pfl=1&jer=1692.

prueba. El objetivo del estudio era comprender la calidad de la información y los productos ofrecidos a los posibles clientes de ingresos bajos. Un grupo de “compradores” que habían recibido preparación visitaron varias instituciones financieras y expresaron interés en productos de crédito y ahorro. Los resultados indican que el personal proporciona poca información de forma voluntaria, especialmente a los auditores capacitados para revelar la poca experiencia en el mercado. Incluso al interrogarlos, la mayoría de los empleados parecen estar desinformados acerca de las características principales de los productos que ofrecen. Lo que es más importante, a los clientes casi nunca se les ofrece el producto más económico que se ajuste a sus necesidades, probablemente porque las instituciones obtienen más utilidades al ofrecer productos más costosos.

Asimismo, se recomienda realizar un análisis de costos y beneficios del régimen de transparencia. Se deben comparar los beneficios del régimen de transparencia con los costos que las instituciones financieras y los supervisores afrontan para cumplir y supervisar estos requisitos. Dicho análisis podría ayudar a simplificar aún más los procesos de reglamentación y supervisión, y a asignar los recursos donde más se necesitan³³.

Se recomienda que el sector y la SBS colaboren para elaborar formatos estándares de las cartillas de información, y que se exija su uso por parte de todas las instituciones. Con dicha estandarización, se garantizará que los conceptos más importantes de estos materiales informativos se divulguen de manera accesible y en el mismo formato, lo que permitirá que el cliente identifique las características principales de los productos financieros y simplificará las comparaciones entre las diferentes instituciones. Estas cartillas de información estándares se utilizan, por ejemplo, en México³⁴ y Chile³⁵.

La GPU podría considerar la emisión de advertencias públicas y la publicación de datos sobre las sanciones que se aplican a las instituciones financieras por no cumplir las disposiciones de protección financiera del consumidor. Las advertencias públicas y la publicación de las sanciones podrían contribuir significativamente a la prevención general de infracciones. Los regímenes

de sanciones serán más eficaces para evitar que otros posibles infractores cometan futuras infracciones si estos saben que las sanciones establecidas por la ley se aplican y se exigen activamente, y que existe un riesgo real de que se detecten las infracciones. La SBS ya ha dado un primer paso importante: su comité interno de sanciones aprobó que, a partir de enero de 2014, se harán públicas las sanciones relacionadas con la transparencia.

Sería recomendable que la SBS elaborara una redacción obligatoria para la divulgación de información con respecto a las instituciones financieras que son miembros del FSD y les exija a estos mostrar el logotipo correspondiente. Estos logotipos podrían incluirse en todos materiales publicitarios y en los documentos principales que se envíen a los clientes (por ejemplo, el estado de depósitos). Además, la reglamentación podría exigir que cada institución coloque un adhesivo en la entrada de cada sucursal que identifique a la institución como miembro del FSD, y que informe si ya tiene cobertura de depósitos o no.

Debido a la complejidad del sistema privado de pensiones, los consumidores se beneficiarían de la divulgación de información estandarizada sobre la rentabilidad histórica y proyectada de las inversiones. Dada la transición al nuevo régimen de comisiones establecido de conformidad con las reformas de julio de 2012, se recomienda que la SBS colabore con el sector de las AFP para introducir un conjunto de reglas tendientes a estandarizar la presentación de información sobre la rentabilidad histórica y proyectada de las inversiones por parte de las AFP. Idealmente, esto daría lugar a la divulgación de información en forma estandarizada que se podría compararse fácilmente entre las AFP. La SBS y el sector de las AFP podrían acordar un formato estándar para la representación gráfica de las utilidades futuras, y considerar la elaboración de un conjunto de supuestos obligatorios que todas las AFP deberían utilizar para proporcionar tales ilustraciones. En el caso de los materiales de promoción de las AFP, será importante mostrar los rendimientos brutos de las inversiones de los fondos en su conjunto, los rendimientos netos de las inversiones para mostrar las utilidades históricas reales para los inversores, y las comisiones totales.

33 Véase, por ejemplo, el Handbook of Cost-Benefit Analysis de Australia, que orienta sobre el uso del análisis de costo-beneficio en materia de evaluación y toma de decisiones (http://www.finance.gov.au/publications/finance-circulars/2006/docs/Handbook_of_CB_analysis.pdf).

34 http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/marco_juridico/disposicion_entidades_financieras.pdf.

35 <http://www.sernacfinanciero.cl/wp-content/uploads/2012/08/Reglamento-sobre-informacion-al-consumidor-de-creditos-de-consumo-DTO-42-13-JUL-2012.pdf>.

Dado que los afiliados que eligen un plan de pensiones pueden estar sujetos a la presión de los vendedores, se podría considerar la posibilidad de limitar las oportunidades de ventas agresivas. Actualmente, los afiliados tienen un plazo limitado para elegir la opción de pensión que desean solicitar y la compañía de seguros en la que desean adquirirla. Si bien las AFP están sujetas a reglas estrictas acerca de la recomendación de productos, los datos empíricos sugieren que, al momento de tomar una decisión, las personas podrían sentirse abrumadas por las comunicaciones de las numerosas compañías de seguros que reciben su información de contacto. Dada la complejidad de la elección de una pensión, es probable que los afiliados se sientan bajo presiones injustificadas e incapaces de tomar una decisión bien razonada. El corto plazo disponible para tomar una decisión aumentaría la presión que siente el consumidor, por lo que podría considerarse la posibilidad de establecer un plazo más prolongado para la toma de decisiones. Asimismo, se recomienda que se brinde al afiliado la opción de recibir información sobre los productos de renta vitalicia en el formato de su elección (por ejemplo, por correo electrónico) y de prohibir el contacto no solicitado de las compañías de seguros.

IV

Prácticas comerciales

- a. Conclusiones
- b. Recomendaciones



a. Conclusiones

Las asociaciones del sector han comenzado a desempeñar una función importante para garantizar que las instituciones financieras cumplan con un conjunto de normas de servicio y calidad en el trato con sus clientes. La ASBANC tiene un Código de Ética, aprobado en 2002, que incluye principios generales, como el cumplimiento del marco jurídico y reglamentario, la integridad del mercado, el secreto bancario, los conflictos de intereses, y todo lo que se refiere a la competencia y la responsabilidad de los directores y los empleados. Dicho código no está disponible públicamente ni se ha aplicado. Actualmente la SBS está elaborando un Código de Conducta para el sector bancario y de microfinanzas. La Asociación de Instituciones de Microfinanzas del Perú publicó un Código de Ética obligatorio y creó una Comisión de Ética para que tramite las acusaciones de incumplimiento de dicho código. En 2010, la Asociación Peruana de Empresas de Seguros publicó un Código de Conducta con nueve principios generales de conducta. La Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones también ha implementado un Código de Conducta que contiene un conjunto de principios para el sector. Aún no se le ha dado amplia difusión a la mayoría de los códigos, y es necesario mejorar la implementación de los códigos de conducta existentes.

Dada la rápida expansión del microcrédito y la fuerte competencia, especialmente entre los pequeños proveedores, es importante considerar el riesgo de sobreendeudamiento. El exitoso sector de microfinanzas del Perú ha expandido el microcrédito a niveles observados en pocos países. El largo período de fuerte crecimiento económico ha sustentado la expansión del sector, tanto en lo que respecta al volumen de créditos como a la cantidad de deudores, pero el largo período de crecimiento también podría ocultar la acumulación de riesgos excesivos. Las instituciones que otorgan préstamos al segmento de microfinanzas han expresado su inquietud acerca del sobreendeudamiento de algunos prestatarios. El sobreendeudamiento en este segmento no presentará un riesgo sistémico, sino un riesgo social, ya que una gran parte de la población de ingresos bajos podría verse afectada. Dicho riesgo ha recibido la atención de investigadores y responsables de la formulación de políticas de todo el mundo³⁶. Si bien

en la misión no se encontraron evidencias concretas de sobreendeudamiento, en el examen de las evidencias del lado de la oferta no se descartó la posibilidad, y los datos empíricos sugieren que al menos algunos prestatarios se están sobreendeudando. El sistema de información crediticia abarca eficazmente la información sobre préstamos y prestatarios de las instituciones de microfinanzas³⁷ y es una herramienta importante para realizar el seguimiento de los riesgos que surjan.

La SBS ha tomado medidas para prevenir el riesgo de sobreendeudamiento de los consumidores financieros, y el Banco Central de Reserva del Perú ha informado periódicamente sobre esta cuestión³⁸. Los préstamos de consumo han superado ampliamente el crecimiento del PIB, lo que refleja el ingreso de prestatarios nuevos y el aumento del tamaño promedio de los préstamos. Las medidas tomadas por la SBS incluyen la publicación de una reglamentación acerca del sobreendeudamiento relacionada con los préstamos de monto bajo (SBS 6941-2008), la mejora de la divulgación de información a los usuarios (como el costo efectivo anual total y los riesgos de no pagar las deudas), las medidas relacionadas con los límites de crédito (se requiere el consentimiento previo del consumidor para aumentarlos), la reglamentación del cálculo del pago mínimo (para garantizar el pago de tarjetas de crédito y créditos rotatorios a corto plazo), y la autorización para que los clientes tengan la opción de rechazar el uso de tarjetas de crédito para hacer adelantos en efectivo. La SBS recientemente ha aumentado la ponderación del riesgo de capital de los préstamos de la nómina a largo plazo y rotatorios (y, en menor medida, de otros préstamos de consumo a largo plazo), y de los préstamos hipotecarios con una relación préstamo-valor baja. Además, los nuevos proyectos de reglamentos exigen que los bancos tengan cautela al promocionar préstamos nuevos entre los pequeños deudores que no estén clasificados como “normales” y que envíen advertencias estándares (que deben incluirse en el estado financiero de las tarjetas de crédito) acerca del impacto financiero de pagar solamente el mínimo. Todas estas medidas se han complementado con los programas de alfabetización financiera de la SBS.

A pesar de la importancia de la función del corredor de seguros, el seguimiento y la supervisión no se han centrado lo suficiente en los servicios de corretaje.

36 Véase, por ejemplo, Shahidur R. Khandker y Hussain A. Samad (2013), “Are microcredit participants in Bangladesh trapped in poverty and debt?”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo del Banco Mundial WPS 6404.

37 A excepción de las cooperativas de ahorro y crédito.

38 Informes de Estabilidad Financiera de 2011 y 2012. Se reconoce la dificultad de establecer información confiable sobre los ingresos de los prestatarios, en particular, en los segmentos de ingresos bajos de la población.

Dada la mala imagen que han tenido históricamente las compañías de seguros, agravada por los niveles bajos de alfabetización financiera, no sorprende que la distribución de seguros continúe estando dominada por los corredores de seguros. Debido a la naturaleza de la relación entre el corredor de seguros y el cliente, el consumidor generalmente deposita mucha confianza en el corredor de seguros, lo que posiblemente se traduzca en un consumidor vulnerable y menos dispuesto a presentar reclamaciones formales. Es fundamental que este sector reciba un nivel de supervisión de reglamentación que esté en consonancia con su influencia y su responsabilidad hacia los consumidores. Debido a las limitaciones de recursos, los corredores de seguros no han sido una prioridad alta para la supervisión y el seguimiento, por lo probablemente exista un nivel de cumplimiento muy variable de las leyes vigentes. La introducción de la nueva Ley del Contrato de Seguro es una excelente oportunidad para que la SBS ponga en marcha una nueva estrategia de compromiso con los corredores de seguros y mejore el marco actual de seguimiento y supervisión.

Las contribuciones jubilatorias que adeudan los empleadores constituyen una inquietud en lo que respecta a la protección del consumidor. Si bien la ley establece que las AFP deben procurar el cobro de las contribuciones no pagadas, un volumen considerable de pagos permanece pendiente, tanto de empleadores del sector público como del sector privado. En las reformas recientes, se han implementado cambios técnicos y relacionados con la supervisión que podrían contribuir a una solución.

b. Recomendaciones

La elaboración y la implementación uniforme de códigos de conducta para todos los sectores financieros beneficiarían a los consumidores. La SBS y las asociaciones del sector podrían elaborar en conjunto tales códigos, que deberían incluir las exigencias en materia de divulgación de información, reclamaciones, adecuación de los productos y otros aspectos clave de la práctica comercial, como las prácticas de ventas agresivas. Es importante que dichos códigos abarquen a todas las instituciones pertinentes e incluyan un mecanismo eficaz para detectar y sancionar el incumplimiento. El propio compromiso de las instituciones individuales podría garantizar aún más el cumplimiento de tales códigos, por ejemplo, al declarar en su informe anual o el informe para el organismo de control que han cumplido con el código

de conducta. Además, se debe garantizar que se dé amplia difusión a los códigos de conducta, y que la información contenida en ellos se incluya en campañas de educación financiera, de modo que los consumidores conozcan las normas que las instituciones financieras han aceptado observar para garantizar la obligación de rendir cuentas.

Sería recomendable vigilar y gestionar el riesgo de sobreendeudamiento en la población de ingresos bajos. Con su mandato de supervisión de todas las instituciones microfinancieras, excepto una pequeña minoría (cooperativas y prestamistas informales), la SBS tiene la facultad y la capacidad de supervisar el microcrédito. A través de la encuesta de hogares prevista se puede obtener una perspectiva integral de la demanda, y, por ejemplo, se podría establecer un seguimiento constante en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística e Informática, que permanentemente realiza encuestas a nivel nacional. Los datos sobre la oferta, que se recopilan de forma integral en el registro de créditos de la SBS, son una excelente base para el análisis (aunque el registro no incluye información sobre las cooperativas). Además, al examinar las políticas y comportamientos crediticios en el sector financiero (como la SBS ya está haciendo a los efectos prudenciales), se comprenden desde el principio los riesgos de sobreendeudamiento.

Con respecto a las contribuciones jubilatorias que adeudan los empleadores, se podrían implementar desincentivos financieros directos por retener las contribuciones del empleador. Según la situación específica del Perú, esto podría incluir la aplicación de un impuesto³⁹ al empleador por las contribuciones no pagadas, y la responsabilidad personal de los directores de las entidades empleadoras.

Se podría recomendar a la SBS que considere la posibilidad de poner más énfasis en el seguimiento de la conducta y las prácticas de los corredores de seguros. Esto podría incluir el uso de evaluaciones de supervisión basadas en el riesgo y el uso de estrategias tales como las visitas de incógnito para comprender las interacciones y los problemas regulatorios que podrían surgir en el corretaje de seguros. Si los recursos para dicho seguimiento son limitados, el enfoque basado en el riesgo supondría concentrarse en los corredores o grupos de corredores de seguros que probablemente tengan el mayor impacto en los consumidores (lo que puede determinarse a través de medidas como el volumen de clientes), y aquellos con la mayor cantidad de representantes.

39 En Australia, la Ley de Cargos aplicables a las Garantías de Pensiones de 1992 y la Ley de Garantía (Administración) de Pensiones de 1992 establecen que los empleadores que no cumplen con las contribuciones obligatorias para los fondos de jubilación de sus empleados de manera oportuna deben pagar un impuesto sobre el monto de la contribución no pagada y otras cantidades adicionales.



Mecanismos de solución de controversias

- a. Conclusiones
- b. Recomendaciones



a. Conclusiones

En el Perú existe un marco jurídico y reglamentario integral para la tramitación de reclamaciones por parte de las instituciones financieras. La circular SBS N.º G-146-2009 del 30 de diciembre de 2009 exige que las instituciones financieras establezcan procedimientos de tramitación de reclamaciones, y que designen un miembro del personal para que esté a cargo de dichos procedimientos. También especifica el proceso y el plazo (30 días en general, o 15 días hábiles en el caso de las pensiones) para que las instituciones financieras supervisadas por la SBS resuelvan las reclamaciones de los clientes, y las obliga a tener un Departamento de Reclamaciones y procedimientos establecidos para tramitar las reclamaciones. Sin embargo, a excepción de los fondos de pensión, la ley no exige de forma explícita que las instituciones financieras sean el primer punto de contacto para las reclamaciones de los consumidores. Además, mediante un decreto supremo⁴⁰ se exige a todos los tipos de empresas que tengan un libro de reclamaciones y sugerencias disponible en cada sucursal, y que indiquen procedimientos y plazos bien definidos para la tramitación de tales reclamaciones. El INDECOPI está a cargo de la tramitación de controversias de consumidores particulares relacionadas con las entidades supervisadas por la SBS, a excepción de la mayoría de los casos relativos al sistema de fondos privados de pensiones, que son tramitados por la Superintendencia Adjunta respectiva.

La SBS creó la Plataforma de Orientación al Usuario, bajo la responsabilidad de la GPU, para responder consultas, brindar orientación y recibir reclamaciones formales. Además, los consumidores pueden solicitar resarcimientos a través de los sistemas de defensores establecidos por el sector para los servicios bancarios y los seguros, o bien, recurrir al sistema judicial. Sin embargo, en el Perú es poco frecuente que se utilice el sistema judicial para resolver cuestiones de consumidores, debido a los altos costos y las demoras.

La GPU ha establecido la Plataforma de Orientación al Usuario para responder consultas, brindar orientación y recibir reclamaciones formales. Sin embargo, a excepción de las pensiones privadas, la SBS no puede resolver la reclamación de un consumidor. Entre 2010 y 2012, la cantidad de reclamaciones aumentó 1,4 veces, de 1063 a 1518. Más del 80% de las reclamaciones estaban relacionadas con bancos, instituciones microfinancieras y compañías de seguros. Además, la GPU inició 135 procedimientos de sanciones entre 2010 y 2012. Las sanciones o medidas correctivas solo pueden aplicarse a las instituciones financieras en caso de infracciones a las reglamentaciones de la SBS. Los consumidores pueden comunicarse en persona con la Plataforma de Orientación al Usuario en las oficinas de Lima, Arequipa y Piura; a través de las plataformas de atención al cliente en Moquegua, Huancayo e Iquitos, o bien mediante una línea telefónica gratuita, Internet o correo electrónico.

Cuadro 4 Estadísticas de consultas y reclamaciones de la GPU

	2010	2011	2012
Consultas	50,189	43,915	48,391
Atención personal	28,889	25,709	26,410
Centro de llamadas	15,667	12,602	15,414
Correo electrónico	5,633	4,662	5,969
Consultas por escrito	1500	942	598
Reclamaciones	1063	1,251	1,518
Reclamaciones contra compañías financieras y de seguros	788	1032	1,262
Reclamaciones contra administradoras de fondos privados de pensión	275	219	256
Procedimientos de sanciones	48	48	39

Fuente: SBS.

40 El Reglamento del Libro de Reclamaciones (Decreto Supremo N.º 011-2011-PCM), que se aplica a todos los sectores económicos en el contexto del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

El INDECOPI está a cargo de la tramitación de las controversias de los consumidores particulares relacionadas con las entidades supervisadas por la SBS, a excepción de la mayoría de los casos relativos al sistema de fondos privados de pensiones. El Servicio de Atención al Ciudadano del INDECOPI y sus oficinas descentralizadas son responsables de tramitar consultas, reclamaciones y controversias, y también pueden iniciar un proceso de conciliación sin costo alguno para el consumidor. Alrededor del 40% del total de las reclamaciones⁴¹ están relacionadas con los servicios financieros. El Código de Protección del Consumidor reconoce explícitamente la facultad de la SBS para tramitar las controversias de los consumidores relativas a los fondos privados de pensión o los productos de seguros relacionados. La ASBANC ha acordado formalmente con el INDECOPI un mecanismo denominado “Aló Banco”, mediante el cual los clientes de bancos que visitan la oficina del INDECOPI para presentar una reclamación pueden comunicarse con el banco desde la oficina del INDECOPI antes de presentar la reclamación ante dicha entidad. En la mayoría de los casos, los consumidores ya se comunican con la institución financiera en primer lugar, antes de recurrir al INDECOPI. En segundo lugar, el régimen actual no exige que se mencionen explícitamente los mecanismos de tramitación de reclamaciones internos y externos en los materiales de divulgación de información y de ventas.

En el ámbito de los seguros y los servicios bancarios, también existen sistemas de defensores establecidos por el sector, a través de los cuales los consumidores pueden solicitar resarcimientos. El Defensor del Cliente Financiero (DCF) es un sistema de defensores bancarios establecido voluntariamente por la asociación de banqueros en 2003 que abarca a todos los bancos del Perú y algunas compañías financieras. Sin embargo, el mandato del defensor actual terminó el 31 de marzo de 2013 y la asociación decidió transferir la mayoría de sus funciones a “Aló banco”. El Defensor del Asegurado (DA), por otra parte, es un sistema de defensores de seguros establecido voluntariamente por la asociación de compañías de seguros en el año 2000 que abarca a todas las compañías de seguros del Perú. En este sistema, se reciben las reclamaciones de consumidores y empresas (de cualquier

tamaño) que no están conformes con el resultado de una reclamación de seguros. Sin embargo, no se consideran otras cuestiones que no estén relacionadas directamente con la reclamación, como errores administrativos o información engañosa. La nueva Ley de Contratos de Seguros exige que la SBS fomente los mecanismos externos de solución de controversias relacionadas con los seguros, y los proyectos de ley actuales contienen algunos criterios mínimos para los organismos externos de solución de controversias del ámbito de los seguros.

En consecuencia, existe una amplia variedad de mecanismos externos de resarcimiento, lo que produce confusión en el consumidor acerca de cuál es el mejor lugar para presentar las reclamaciones. La información de las diferentes fuentes (SBS, sitios web del INDECOPI, sitios web de las instituciones, formularios de reclamaciones y folletos de información sobre reclamaciones) no determina con precisión el lugar en el que se debe presentar la reclamación. Los consumidores se encuentran con una lista desconcertante de mecanismos externos de tramitación de reclamaciones sin saber quién puede hacer qué por ellos, y algunos utilizan más de un mecanismo simultáneamente. No se indica claramente adónde deben acudir los consumidores si su prioridad es obtener resarcimiento o si su prioridad es que se imponga una sanción a la institución (véanse más detalles en el cuadro 5).

b. Recomendaciones

Se recomienda sugerir a los consumidores que presenten sus reclamaciones a la institución financiera antes de utilizar un mecanismo externo de solución de controversias. Este procedimiento le da a la institución financiera la oportunidad de solucionar la controversia directamente con su cliente dentro de un período determinado, lo que ahorra tiempo al usuario y reduce la presión en los recursos de la SBS y el INDECOPI. A mediano plazo, sería recomendable revisar el marco jurídico actual para garantizar que la SBS y el INDECOPI no investiguen esos casos hasta que la institución financiera haya respondido, o hasta que venza el plazo para hacerlo. Esto ayudaría a acelerar la solución de la mayoría de los casos, y se reservaría al INDECOPI para los casos en los cuales las partes no pueden lograr una solución por sí mismas.

41 Entre marzo de 2012 y marzo de 2013, el INDECOPI recibió alrededor de 26 000 reclamaciones.

Cuadro 5 División de responsabilidades relacionadas con la solución de controversias

Esfera	Mecanismos externos de solución de controversias	Orientación y consultas de consumidores
Bancos ⁴²	INDECOPI o DCF	SBS, INDECOPI, asociaciones del sector y de consumidores
Instituciones microfinancieras ⁴³	INDECOPI o DCF ⁴⁴	SBS, INDECOPI, asociaciones del sector y de consumidores
Seguro ⁴⁵	INDECOPI o DA	SBS, INDECOPI, asociaciones del sector y de consumidores
Pensiones privadas	SBS o INDECOPI ⁴⁶	SBS, INDECOPI, asociaciones del sector y de consumidores

Sería beneficioso que la SBS fuera el único organismo responsable de la supervisión y la exigencia del cumplimiento de las disposiciones de protección del consumidor, mientras que el INDECOPI sería la institución en la que se presentarían las reclamaciones, en segunda instancia, para obtener resarcimientos (véase también la sección Mecanismos institucionales). En beneficio de la claridad para los consumidores, sería recomendable llegar a un punto en el que todas las reclamaciones relacionadas con resarcimientos, incluidas las relativas a las pensiones privadas, se encuentren bajo la jurisdicción del INDECOPI⁴⁷. El INDECOPI podría continuar solicitando asistencia técnica a la SBS (como lo hace actualmente), por ejemplo, sobre la interpretación de las reglamentaciones de la SBS, y es probable que necesite solicitar información o el apoyo de expertos de la SBS, por ejemplo, para el cálculo de las prestaciones jubilatorias.

Entre tanto, la SBS debería consolidar la tramitación de las reclamaciones sobre pensiones en un equipo

dependiente de la GPU. Esto resolvería el sistema fragmentado que existe actualmente para la solución de dichas reclamaciones, y también generaría eficiencias en el proceso de gestión de las mismas. Este punto está relacionado con la recomendación anterior respecto de la consolidación general de la supervisión de las pensiones y la elevación de la GPU a Superintendencia Adjunta.

Se deben dar orientaciones claras a los consumidores acerca de dónde pueden presentar reclamaciones en caso de una controversia. En la circular G-146-2009 se debería introducir una disposición que exigiera a las instituciones financieras incluir información detallada sobre los mecanismos internos y externos pertinentes de solución de controversias en todos los documentos de divulgación precontractuales y contractuales. Se podría exigir a las instituciones financieras que informen a los consumidores disconformes sobre los procedimientos y los puntos de contacto internos para la presentación de reclamaciones dentro de la institución financiera, y sobre

42 Para bancos, instituciones microfinancieras y compañías de seguros, la SBS sólo tramita solicitudes de información y consultas, mientras que el INDECOPI se encarga de la tramitación de reclamaciones y resarcimientos individuales.

43 Para bancos, instituciones microfinancieras y compañías de seguros, la SBS sólo tramita solicitudes de información y consultas, mientras que el INDECOPI se encarga de la tramitación de reclamaciones y resarcimientos individuales.

44 Solo algunas instituciones de microfinanzas se han afiliado al DCF.

45 Para bancos, instituciones microfinancieras y compañías de seguros, la SBS sólo tramita solicitudes de información y consultas, mientras que el INDECOPI se encarga de la tramitación de reclamaciones y resarcimientos individuales.

46 Solo las cuestiones residuales que no se tratan en los Títulos IV, V o VII del Compendio de Normas de Superintendencia Reglamentarias del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones. De acuerdo con el Código de Protección del Consumidor, la SBS es la autoridad responsable de imponer medidas correctivas con respecto a las reclamaciones relacionadas con las AFP. Además, la SBS tramita las respectivas solicitudes de información y consultas.

47 La SBS resuelve reclamaciones relacionadas con información para afiliados, información para el público en general, afiliación, contribuciones y pagos, y el INDECOPI se encarga de otras cuestiones, como la publicidad y la competencia comercial.

los mecanismos externos de solución de controversias y la información de contacto respectiva. También se les debe informar que deben recurrir al INDECOPI (o bien, al defensor, donde exista uno) si lo que desean es un resarcimiento, o bien, a la SBS si lo que desean es que se sancione a la institución financiera. Se recomienda incluir información de contacto detallada, incluidas todas las alternativas de contacto disponibles, en las hojas de resumen, las notas informativas, los folletos sobre procedimientos de reclamaciones, los sitios web y otros materiales informativos. Asimismo, se debe especificar claramente la posibilidad de presentar reclamaciones ante el defensor, con indicación del alcance, la clase de reclamaciones y los requerimientos. Además, es importante mejorar el acceso de los segmentos vulnerables de la población a los mecanismos de tramitación de reclamaciones. Actualmente, estos mecanismos son escasos en las zonas rurales, y las personas que no hablan español prácticamente no pueden acceder a ellos⁴⁸. Por último, sería conveniente exigir a las instituciones financieras que presenten estadísticas sobre reclamaciones desglosadas regionalmente.

Si los defensores patrocinados por el sector conservarán su función, como alternativa al INDECOPI, sería recomendable reestructurarlos de acuerdo con las mejores prácticas. Las cuestiones clave que deben abordarse en relación con el DCF y el DA son el establecimiento de una gestión independiente, la designación independiente del defensor y la seguridad del financiamiento. En el informe del Banco Mundial sobre los principios fundamentales para los defensores financieros, se incluyen orientaciones sobre las mejores prácticas y la forma de implementarlas⁴⁹. En particular, se requeriría una gestión independiente, la designación independiente del defensor y la seguridad del financiamiento.

48 Una excepción la constituye el servicio Aló banco, del que pueden disponer los clientes en las oficinas regionales del INDECOPI.

49 http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Financiacional_Ombudsmen_Vol1_Fundamentals.pdf.

VI

Educación financiera

a. Conclusiones

b. Recomendaciones



a. Conclusiones

Existen numerosas iniciativas públicas y privadas de alfabetización o educación financiera que se encuentran implementadas o en etapa de planificación. La GPU creó un portal de educación financiera integral y fácil de usar, como una sección específica del sitio web de la SBS, que incluye una amplia variedad de materiales de educación, consejos, videos, historietas y otras herramientas audiovisuales. El portal se modificó en 2012 para garantizar la mayor facilidad de uso y una mejor distribución de los contenidos a través de portales separados de educación financiera y usuarios de servicios financieros (incluida la herramienta de comparación de precios Registro de Tasas de Interés y Comisiones para los productos financieros, y el Registro de Primas, Coberturas y Otros Costos para los seguros). En 2013, la SBS comenzó a implementar una plataforma de enseñanza electrónica para los programas de educación financiera y a modificar la herramienta Registro de Primas, Coberturas y Otros Costos. La SBS también creó el PAD sobre Educación Financiera, en virtud de un memorando de entendimiento firmado con el Ministerio de Educación. Además, la SBS elaboró una variedad de módulos de capacitación⁵⁰, materiales educativos suplementarios y avisos de radio. El INDECOPI ha incluido en folletos y en su sitio web varias recomendaciones sobre el uso adecuado de tarjetas de crédito y otros préstamos de consumo, los métodos de cobro de deudas prohibidos por el Código de Protección del Consumidor, y el lugar y la forma de presentar una reclamación. El sitio web del Banco Central de Reserva del Perú (“BCRP Educa”) incluye información educativa (con videos instructivos) acerca de los créditos para consumidores, las transferencias electrónicas y las medidas de seguridad de los billetes.

Se debe lograr una mayor coordinación para respaldar una estrategia general. Las actividades de educación financiera están fragmentadas en varias instituciones públicas y privadas. Esto, combinado con la falta de una estrategia general, crea el riesgo de que existan necesidades insatisfechas en la población e ineficacia en la asignación de los recursos.

Las asociaciones del sector y las instituciones financieras privadas también han intervenido activamente en la educación financiera mediante la elaboración de materiales educativos y la provisión de capacitación, aunque con una división aún imprecisa entre actividades de comercialización y de educación financiera. Por ejemplo, la ASBANC ha elaborado una iniciativa para comunicarse mediante espacios en televisión y en términos más simples con sus clientes (“Upa: Hablemos más simple”), con un formato de publicidad estandarizado. Además, su página de educación financiera incluye folletos, panfletos y consejos. La Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios ha creado un folleto, disponible en línea o impreso, denominado “Guía básica para usuarios de servicios financieros”. Muchas instituciones financieras han incluido también secciones en sus sitios web para promover la educación financiera y el comportamiento financiero responsable, como así también campañas contra el uso inadecuado de las tarjetas de crédito⁵¹.

El plan de estudios actual de la escuela secundaria no hace suficiente hincapié en la educación financiera, y los maestros generalmente carecen de capacitación especializada. Actualmente, la educación financiera es proporcionada por maestros de las asignaturas curriculares de Historia, Geografía, Economía y Formación para el Empleo que, en la mayoría de los casos, no son expertos en las cuestiones del sector financiero. Durante los últimos siete años, se brindó capacitación a alrededor de 5000 maestros en el marco del Programa de Asesoría a Docentes (PAD), con el objetivo proporcionarles contenidos sobre alfabetización financiera y metodologías especializadas de enseñanza para permitirles transferir estos conocimientos a sus alumnos. Sin embargo, no se puede establecer con claridad el grado de educación financiera que se brinda realmente a los alumnos, ya que las escuelas y los maestros tienen cierta flexibilidad para determinar qué aspectos desean enfatizar dentro del alcance del plan de estudios general. Con el fin de intentar evaluar la eficacia del programa, en 2012 se realizó una evaluación de referencia inicial del PAD. La SBS ha intensificado su relación con el Ministerio de Educación.

50 Durante 2012, la SBS ha brindado educación financiera a más de 15 000 personas. La SBS ha realizado capacitaciones y ha elaborado materiales dirigidos a diferentes grupos de la población, como estudiantes y maestros de escuela secundaria, jóvenes, trabajadores dependientes, microempresarios y jubilados. Las capacitaciones se adaptaron en función del tipo de participantes y se centraron principalmente en los siguientes temas: sistema financiero, sistema de seguros, sistemas de pensiones, productos y servicios financieros, transparencia y protección del consumidor, organismos de verificación de antecedentes crediticios, unidad de inteligencia financiera y reglamentación financiera.

51 Se incluyen, entre otras, las iniciativas particulares de algunas instituciones, como “El ABC de la Banca” del Banco de Crédito y “Aprendo” de BBVA Banco Continental.

Ambas instituciones trabajan actualmente en la revisión del plan de estudios así como en otras iniciativas para mejorar la educación financiera en los centros de estudio.

En 2011 se realizó una encuesta piloto que proporcionó algunos datos iniciales sobre la alfabetización financiera de la población peruana. Sin embargo, la muestra de la encuesta se centró principalmente en la población urbana. Para octubre de 2013 hay prevista una encuesta de seguimiento utilizando la misma metodología. Además, la SBS tiene previsto realizar una encuesta representativa del ámbito nacional en 2014, la cual proporcionará información útil del lado de la demanda sobre el acceso, el uso, la capacidad financiera y la protección del consumidor, en combinación con una variedad de información sobre las características sociales, económicas y demográficas de los niveles de inclusión financiera de la población urbana y rural, y los posibles obstáculos que enfrentan los diferentes segmentos de la población.

Hasta la fecha, las evaluaciones del impacto de la eficacia de estas iniciativas de educación financiera han sido escasas. La experiencia internacional en materia de educación financiera demuestra que el aumento de la cantidad de programas de educación financiera no se traduce automáticamente en un aumento del nivel de alfabetización financiera o en un cambio positivo en el comportamiento de los consumidores. Por lo tanto, es fundamental identificar cuáles programas son los más eficaces y deberían recibir un amplio apoyo.

b. Recomendaciones

Sería útil crear un programa nacional de educación financiera dirigido de forma conjunta por el MEF, la SBS, el BCRP y el MIDIS. Se podría establecer un comité de educación financiera, compuesto por diversas partes interesadas de los sectores público y privado, que actuara como principal organismo encargado de crear el programa. Esto podría organizarse en el marco del subgrupo de protección financiera del consumidor y

alfabetización financiera del nuevo Consejo de Inclusión Financiera, de carácter intergubernamental, que podría unificar las diversas iniciativas en curso y previstas en un programa coordinado, con recursos para ampliarlo a las zonas rurales.

La SBS debería profundizar aún más la cooperación con las autoridades educativas pertinentes. El memorando de entendimiento firmado entre la SBS y el Ministerio de Educación en 2006 es una buena base para la coordinación más estrecha de las actividades de educación financiera. En el futuro, será importante concentrarse en su implementación. Un plan de comunicación eficaz podría ayudar a garantizar que los principales responsables de la toma de decisiones de las autoridades educativas pertinentes dispongan de información adecuada sobre la importancia de la educación financiera, a fin de que puedan participar activamente en el fortalecimiento del contenido del plan de estudios de educación financiera en las escuelas y aprovechar la sinergia respecto de la capacitación de los profesores.

Los programas de educación financiera deberían adoptar métodos adecuados para llegar a las poblaciones rurales y de ingresos bajos, especialmente en las zonas aisladas del país (véase el recuadro 2). Actualmente, la mayor parte de las medidas se basan en la Internet y, por lo tanto, excluyen a los analfabetos y a los pobres. Las características especiales del Perú plantean dificultades específicas para la creación de programas de educación financiera adaptados a las poblaciones rurales y de ingresos bajos. También se recomienda considerar la posibilidad de proporcionar materiales de información e impartir programas de educación en quechua y, en menor medida, en aimara, los idiomas que se hablan en las provincias de los Andes. Asimismo, se deberán considerar los aspectos culturales y los idiomas que se hablan en la región del Amazonas. Sería útil realizar un estudio adicional para evaluar la factibilidad de traducir los materiales a los distintos idiomas y dialectos solo hablados, o bien, de utilizar otros métodos, en particular, para los grupos analfabetos de la población⁵².

52 Los estudios de evaluación del impacto de los programas de educación financiera dirigidos a los hogares de ingresos bajos que llevó a cabo el Banco Mundial tuvieron resultados positivos.

Recuadro 2 | Evaluaciones del impacto de los programas de educación financiera dirigidos a los hogares de ingresos bajos⁵³

- **Sudáfrica.** Mediante este estudio, en el que se enviaron mensajes de alfabetización financiera a los hogares de ingresos bajos a través de un melodrama, se obtuvo como resultado una importante mejora del conocimiento y el comportamiento financieros, y se determinó que los mensajes se podían recordar más fácilmente. Se incrementaron las probabilidades de solicitar financiamiento a fuentes formales y se redujeron las apuestas y las probabilidades de celebrar contratos de compra a plazos.
- **Uganda.** Se realizó un estudio para examinar el efecto de un módulo de educación financiera de ocho semanas en las actitudes y los comportamientos financieros de los hogares de ingresos bajos. La capacitación mejoró los conocimientos de alfabetización financiera, pero esto no siempre se tradujo en un cambio directo del comportamiento. Sin embargo, los grupos de ahorro y las organizaciones de cooperativas de ahorro y crédito estimularon a algunos miembros para que tomen mejores decisiones financieras.
- **India y Kenia.** En este estudio, se utilizaron historietas y vales de descuentos específicos para alentar a los agricultores de las zonas rurales de India y Kenya a comprar seguros contra riesgos climáticos basados en índices. Si bien los vales y la capacitación sobre alfabetización financiera aumentaron la compra de seguros, los materiales de alfabetización financiera en forma de historietas también tuvieron efectos secundarios positivos en la compra de seguros en los vecinos.
- **México.** Un estudio evaluó el impacto de una capacitación de alfabetización financiera de cuatro horas para los clientes de tarjetas de crédito en aproximadamente 40 000 consumidores de México. Los resultados pusieron de relieve un aumento importante de los conocimientos financieros y un incremento de los ahorros de los participantes del estudio, pero el efecto generalmente fue de poca duración.
- **Brasil.** En un estudio a gran escala, se analizó el impacto de la educación financiera en alumnos de escuelas secundarias y en talleres gratuitos para padres. El estudio, que incluyó casi 900 escuelas y 20 000 estudiantes, generó mejores puntuaciones en los conocimientos financieros de los niños y los padres a través de un efecto de “filtración hacia arriba”.

Los resultados de la encuesta de alfabetización financiera podrían servir de referencia para medir el impacto de las iniciativas de educación financiera y concienciación de los consumidores que se emprendan en el futuro. El comité propuesto debería utilizar los resultados de la encuesta como base para el diseño de los programas de educación financiera y su evaluación posterior. Al realizar preguntas clave en la encuesta de forma periódica, por ejemplo, cada tres años, se pueden determinar los avances en la educación financiera, modificar las políticas y examinar los enfoques de la educación financiera para abordar mejor los desafíos pendientes. Sería beneficioso dar amplia difusión a los resultados, a fin de que los datos estén disponibles para todas las partes interesadas pertinentes.

La evaluación del impacto de los programas de capacitación de la SBS en el comportamiento crediticio podría ayudar a orientar el diseño de los programas futuros. Una evaluación de costo relativamente bajo puede consistir en analizar la diferencia en el comportamiento crediticio entre las personas que participan en las actividades de capacitación de la SBS y las que no lo hacen. Tanto en el registro de información crediticia como en las actividades de capacitación de la SBS se incluye la identificación nacional de las personas, lo que permite fusionar los datos. Se puede evaluar el impacto en la propensión a tomar préstamos, la rapidez del reembolso y las probabilidades de incumplimiento de pago de los préstamos.

53 Financial literacy and education in low-and middle-income countries: measurement and effectiveness, por Robert Holzman, Florentina Mulaj y Valeria Perotti, Banco Mundial, 2013.