

Escuela de Negocios

Tipo de documento: Tesis de maestría



EMBA | Executive MBA

Entorno de Protección al Consumidor Financiero en Paraguay Análisis y Mejores Prácticas

Autoría: Guerrero, Elizabeth

Año: 2018

¿Cómo citar este trabajo?

Guerrero, E. (2018). "Entorno de Protección al Consumidor Financiero en Paraguay Análisis y Mejores Prácticas". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/14110>

El presente documento se encuentra alojado en el **Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella** bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

MBA - BCP Intensivo 2016

Entorno de Protección al Consumidor Financiero en Paraguay Análisis y Mejores Prácticas



Elizabeth Guerrero

Tutor: Dr. Carlos A. Loisi

Asunción 2018.

AGRADECIMIENTOS

Al Banco Central del Paraguay, por la valiosa oportunidad que me ha dado de formarme en esta prestigiosa Escuela de Negocios; a mis padres por la confianza que siempre han depositado en mí; a mi hermana por su apoyo para emprender este desafío que hoy representa la culminación de una etapa de muchos esfuerzos y a su vez de grandes satisfacciones.

A mis compañeros de la Intendencia de Inclusión Financiera, por su apoyo y soporte durante las semanas de ausencia en que me ha tocado cursar, en especial a Sindy Vallejos. A Isidro Chávez, por la generosidad de su tiempo dedicado a orientarme en este trabajo, en especial en los momentos que requerían mayor esfuerzo para proseguir y culminarlo.

A Carlos Loisi, por el excelente soporte que me ha dado para el desarrollo del trabajo y el impulso, siempre en positivo, que me ha demostrado ante los esfuerzos realizados para la culminación del mismo.

A Patricia Escobar, por el cariño a mis hijos durante mis largas horas de curso y estudio.

A Catalina y a Cristina, que supieron suplir mis momentos de ausencia en la casa, con su valioso y minucioso trabajo.

Finalmente, dedico este trabajo a mi esposo por su apoyo incondicional; simplemente gracias por tanto; y a mis pequeños Mariana, Valeria, Julieta y Martín que sin comprender la complejidad de mi proyecto y el silencio que muchas veces necesitaba, han sido mi constante motivación.

RESUMEN EJECUTIVO

El progreso de la protección al consumidor financiero viene cobrando mayor impulso en los últimos años, complementando y dando mayor sostenibilidad al reto de lograr una mayor inclusión financiera como un factor de desarrollo de las economías.

Es por ello que se pretende analizar, a través de los temas abordados en el presente trabajo, el entorno de protección al consumidor financiero del país, tomando como punto de partida el marco legal que lo sustenta, así como los avances que han surgido a partir de la implementación de una estrategia de inclusión financiera en el Paraguay, con el apoyo del gobierno, desde el año 2015. Se destaca que esta estrategia ha tenido sus bases en varios estudios realizados desde la oferta y la demanda así como de un diagnóstico previo específicamente en materia de Protección al Consumidor Financiero y Educación Financiera.

Conocer los avances de la protección al consumidor financiero, en el marco de la implementación de la citada estrategia, detectar las dificultades que en la actualidad generan su desarrollo de manera paulatina, así como las oportunidades de mejoras sugeridas, forman parte de los temas abordados y el objetivo de este trabajo.

El proceso de investigación fue complementado con técnicas de recolección de datos como sondeos y entrevistas que han enriquecido el contenido desarrollado, además de brindar un mayor sustento a las conclusiones abordadas que refieren a la importancia de instaurar la confianza de los consumidores en la institución del estado que tiene la función, por mandato legal, de proteger a los consumidores y en las demás instituciones que por la naturaleza de sus funciones participan de dicho proceso con énfasis en los consumidores de servicios financieros.

PALABRAS CLAVES

Protección al consumidor financiero, derechos de los consumidores, Ley 1334/98, proveedores de servicios financieros, inclusión financiera.

INDICE

CAPITULO I – INTRODUCCIÓN	7
I.1 Estructura del Trabajo.....	8
I.2 Objetivos.....	8
I.2.1 Objetivos generales.....	9
I.2.2 Objetivos específicos	9
I.2.3 Preguntas para la investigación.....	9
I.3 Metodología y delimitación de la investigación.....	10
CAPITULO II - MARCO TEÓRICO.....	11
II.1 Importancia de la protección a los consumidores.....	13
II.2 Régimen legal de protección al consumidor.....	14
II.3 La función del supervisor de entidades financieras en la protección al consumidor. ...	20
II.4 Una mirada hacia prácticas internacionales en el ámbito de supervisión.....	21
II.5 La protección al consumidor y su influencia en la Inclusión Financiera.....	24
II.6 La figura del Defensor Financiero “ombudsman”.....	28
II.7 Innovaciones tecnológicas.....	31
CAPITULO III: EL MARCO EMPÍRICO	33
III.1 Evaluación del entorno de protección y niveles de cumplimiento.....	33
III.2 Influencia y segmentación de los prestadores de servicios financieros.....	35
III.2.1 Sistema financiero regulado.....	35
III.2.2 Sistema financiero no regulado	36
III.3 Avances en materia regulatoria para proteger al consumidor financiero.....	37
III.4 La participación del regulador en la protección de los derechos del consumidor.....	39
III.5 La aplicación de sanciones.....	41
III.6 Información estadística de reclamos de consumidores financieros.....	42
III.7 Encuesta de percepción de la protección de los derechos del consumidor financiero.....	48
IV- Problemática y dificultades en el desarrollo de la protección al consumidor	50
CAPITULO IV - EXPOSICIÓN DE RECOMENDACIONES Y CONCLUSIÓN.....	57
IV.1 Recomendaciones	57

IV.2 Conclusión	59
Bibliografía	61
ANEXO I - Entrevistas	63
ANEXO II - Datos Cuantitativos de Reclamos	64
ANEXO III - Cuestionario y Resultados de la Encuesta	65
ANEXO IV- Flujo de Proceso de Atención de Reclamos SB-BCP.	72

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de consumidores atendidos en SEDECO. Periodos 2015 al 2017.	42
Gráfico 2. Cantidad de Consultas, reclamos y denuncias. Periodo 2016 – 2017	43
Gráfico 3. Valor cuantía de reclamos. Periodo 2016 - 2017	43
Gráfico 4. Cantidad de consumidores. Periodos 2015 al 2017	43
Gráfico 5. Productos más reclamados. Periodo 2017	44
Gráfico 6. Cantidad de Reclamos atendidos en la SB – BCP	46

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Grados de integración de objetivos regulatorios.....	12
Cuadro 2. Comparativo - Autoridades participantes.....	24
Cuadro 3. Análisis para el entorno de la Inclusión Financiera	27
Cuadro 4. Avances de las recomendaciones del Diagnóstico de Protección al Consumidor ..	33
Cuadro 5. Cantidad de deudores por periodo.....	45
Cuadro 6. Monto de compensaciones a clientes.	47

CAPITULO I – INTRODUCCIÓN

Tras las crisis financieras pasadas y producto de los errores aprendidos, en muchas regiones del mundo se ha dado un especial realce e importancia a la protección al consumidor financiero como un eje transversal en el desarrollo de la inclusión financiera, generando una permanencia a largo plazo de los consumidores que logran ingresar al sistema financiero formal.

Asimismo la protección al consumidor financiero garantiza el equilibrio y las prácticas justas que deben darse en las relaciones de consumo, donde los proveedores de servicios financieros en muchas ocasiones cuentan con mayor información que los consumidores, generándose una necesidad de promover mayor transparencia y equidad en los acuerdos entre las partes, por estar estos conformados en la generalidad, por condiciones establecidas por los proveedores a las que el consumidor se adhiere sin mayor oportunidad de modificar las condiciones.

Pese a los avances en materia regulatoria y esfuerzos realizados por los reguladores en pos de promover mayor transparencia en los mercados, se han generado en la actualidad nuevos retos en la supervisión y formulación de marcos regulatorios, los cuales no podrán permanecer ajenos a las innovaciones tecnológicas en materia de servicios financieros, sino éstas deberán ser acompañadas y supervisadas sin socavar su desarrollo.

Por último se menciona que en el año 1999 las Naciones Unidas ha establecido las Directrices para Protección al Consumidor incorporando aspectos relacionados a servicios financieros y cuyos objetivos fueron trazados en consideración a los intereses y las necesidades de los consumidores en los distintos países, en especial aquellos en desarrollo, *“reconociendo que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a la capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación y teniendo en cuenta que los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos...”* (Naciones Unidas, NN.UU., 2016, pág. 5)

I.1 Estructura del Trabajo

En el presente trabajo de investigación se desarrollaran cuatro capítulos conformados de la siguiente manera:

Capítulo I: En dicho capitulo se pretende introducir al tema a ser desarrollado, que permita a quien lo lea contar con un conocimiento general sobre el mismo, la estructura del trabajo, los objetivos trazados y las preguntas de investigación abordadas para el logro de las recomendaciones finales.

Capítulo II: Marco Teórico; se estructuraran en seis sub capítulos en cada uno de los cuales se realizará una breve reseña de la realidad actual en materia de protección al consumidor financiero, su evolución en el país, que instituciones se encargan de la protección al consumidor en el país, los mandatos legales y la problemática existente así como el desarrollo de los objetivos trazados en el marco de la implementación de una estrategia nacional de inclusión financiera, y las prácticas internacionales en dicha materia.

Capitulo III: Marco Empírico; una descripción de cómo viene desarrollándose la protección al consumidor en el país, la segmentación de los prestadores de servicios financieros, aspectos de supervisión y marco regulatorio, gestión de atención a los consumidores y las problemáticas y dificultades identificadas.

Capitulo IV: Exposición de las conclusiones, con base en la información analizada y datos cualitativos y cuantitativos recabados para el presente trabajo que para la realización de recomendaciones que sirvan de guía para la realización, que permitan iniciar futuras acciones positivas para un mayor desarrollo de la protección al consumidor financiero.

I.2 Objetivos

A través del presente trabajo se pretende arribar a una serie de recomendaciones que permitan iniciar líneas de acciones que generen un mayor dinamismo en el desarrollo de la protección al consumidor financiero en el país, complementando dicho análisis con la percepción que

tienen los consumidores sobre los procesos establecidos para garantizar sus derechos en la materia. Para ello se establecen objetivos generales y específicos definidos a continuación:

I.2.1 Objetivos generales

- Identificar los factores que influyen en el paulatino desarrollo de la protección al consumidor en el Paraguay.
- Analizar el contexto en el cual el regulador de las instituciones financieras ejerce la función de supervisar la protección de los consumidores financieros, considerando el impacto que tiene en el desarrollo de los mercados contar con un adecuado marco regulatorio y de supervisión.

I.2.2 Objetivos específicos

- Realizar una evaluación que permita identificar oportunidades de mejora desde los siguientes aspectos:
 - Marco legal: ley y normativas locales que rigen.
 - Estructura y organización: análisis de los diferentes estamentos responsables del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas.
 - Cultura de protección al consumidor: desde la perspectiva de los tres agentes intervinientes i) proveedores ii) consumidores iii) autoridades
- Realizar recomendaciones que permitan subsanar las debilidades detectadas en el desarrollo de la protección al consumidor en el país, y que la misma genere un espacio para facilitar el desarrollo de nuevas prácticas y análisis en temas relacionados.

I.2.3 Preguntas para la investigación

En la búsqueda de lograr mecanismos y acciones que contribuyan a fortalecer el desarrollo de la protección al consumidor, se pretende contestar a los siguientes cuestionamientos:

- i. *Cuáles son las situaciones que dificultan un mayor desarrollo de la protección al consumidor financiero en Paraguay desde ejes específicos: marco legal, estructura y organización y cultura de protección?*
- ii. *Existe superposición de mandatos de las instituciones del estado que brindan protección al consumidor financiero en el país?*

I.3 Metodología y delimitación de la investigación.

La investigación es del tipo descriptiva acerca del entorno general existente en materia de protección al consumidor financiero. De manera a darle un mayor soporte al análisis de la realidad, se pretende, a través de encuestas a consumidores, obtener la percepción que tienen éstos acerca de las instituciones y procedimientos instaurados con la finalidad de garantizar sus derechos. Por otro lado se llevarán a cabo entrevistas a referentes que serán elegidos de acuerdo a la experiencia que tienen como responsables de liderar instituciones o estrategias relacionadas a la protección al consumidor financiero con énfasis en aspectos de regulación y supervisión.

CAPITULO II - MARCO TEÓRICO

En el marco teórico se desarrollarán cuatro temas que servirán de guía para comprender el desarrollo del caso de estudio partiendo de los aspectos generales a los particulares y basados en un diagnóstico de la situación del país en materia de protección al consumidor.

En el primer sub capítulo se hará mención a las definiciones que permitan comprender al lector a que refiere la Protección al Consumidor Financiero, el marco legal y normativo con el que se cuenta en la materia, lo cual es una base importante para comprender el alcance y las competencias de las instituciones que tienen como función principal la protección al consumidor financiero así como las instituciones que sin tener el mandato legal cooperan en ello como función natural a sus mandatos principales.

El marco legal permitirá comprender las características en las cuales se enmarcan los denominados “consumidores de servicios” y “proveedores de servicios” así como los acuerdos que habitualmente rigen entre las partes denominados “contratos de adhesión”.

Seguidamente se expondrán ejemplos de prácticas internacionales, como abordan los procesos establecidos para brindar el servicio a los consumidores que acuden a los organismos para su correspondiente atención, así como la diferenciación entre las instituciones que brindan protección al consumidor como mandato principal y aquellas que cooperan en el proceso.

Lo indicado anteriormente ayudará a identificar si existe una falta de claridad en los mandatos de dichas instituciones y el rol que juega el regulador en materia de supervisión de protección al consumidor, tomando como base criterios establecidos en el Comité de Basilea y directrices existentes en la materia.

En el segundo sub capítulo se expondrán los ejes que conforman la Estrategia de Inclusión Financiera implementada en el país, donde uno de los objetivos trazados refieren a la protección al consumidor financiero, siendo éste un eje transversal juntamente con la educación financiera, a los demás temas que se abordan en dicha estrategia.

La base para que una inclusión financiera sea sostenible en el tiempo debe traer aparejada no solo la creación de los marcos regulatorios propicios para el desarrollo de productos sino un sólido marco de educación y protección de dichos consumidores.

Por último se abordarán dos temas relacionados a una mejor comprensión de la figura del Defensor Financiero “ombudsman”, el rol que cumple y los desafíos que se vienen en materia de supervisión ante las innovaciones tecnológicas, a los cuales no se puede estar ajenos precautelando que dichos avances no propicien prácticas abusivas o migraciones a sectores menos regulados.

Con base en lo expuesto, las investigaciones existentes en la materia y modelos de éxitos, se pretende aportar mejores prácticas a las implementadas en la actualidad en materia de supervisión que brinde un sistema robusto de protección al consumidor financiero.

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

Cuadro 1. Grados de integración de objetivos regulatorios.

Mínima Integración ←—————→ Máxima Integración

Modelo fragmentado	Modelo Semiintegrado	Modelo de picos gemelos	Modelo de mega agencia
Un organismo para cada sector y para cada objetivo regulatorio	Supervisores diferentes para sectores diferentes. No hay entidad para la protección del consumidor de servicios financieros (ejemplo: la mayoría de países)	Un supervisor prudencial y un supervisor para la protección al consumidor de servicios financieros (ejemplo: Australia, Bélgica, Reino Unido).	Una única entidad para la supervisión prudencial y de protección al consumidor en todo tipo de sectores (ejemplo Finlandia, Suecia)

Fuente Adaptación de Carmichael y cols. (2004).

II.1 Importancia de la protección a los consumidores.

Si bien la protección al consumidor sigue siendo un tema poco estudiado aún, va haciendo eco por la importancia y el efecto que genera en las relaciones de consumo; en ese sentido es importante que los propios proveedores de servicios deban involucrarse en temas relacionados a protección y que el estado brinde especial atención a temas relevantes relacionados a los aspectos jurídicos y a los mandatos de las instituciones responsables de su cumplimiento.

Las consecuencias de las crisis financieras ha afectado en mayor medida a los consumidores, la complejidad de los productos y servicios dificultan la comprensión y comparabilidad de los consumidores y políticas inadecuadas en la comercialización de los productos constituyen un riesgo en la inestabilidad de las entidades financieras. Estos son solo algunos aspectos relacionados a la protección de los consumidores.

Para dimensionar la importancia que implica que un Estado garantice la protección a los consumidores es importante subrayar que *“todas las personas tienen derecho a tener acceso a productos seguros y a servicios de calidad, a recibir un trato justo y a que se les ofrezcan soluciones efectivas si las cosas no funcionan como debieran. Pero las personas por sí solas pueden encontrar dificultades para hacer oír su voz o para influir sobre los cambios”*¹.

Si bien en épocas pasadas relacionábamos al consumidor con una limitada utilización de productos, como ser alimentos, farmacéuticos, transportes, etc., en la actualidad esta visión ha sido ampliada relacionándolo fuertemente al sector económico y financiero.

Es por ello que se han realizado esfuerzos a nivel internacional para definir directrices generales que los estados puedan adaptar a sus realidades. En ese sentido es necesario reconocer la imposibilidad de que se pueda dar un tratamiento universal a temas de protección al consumidor² porque los mismos deben adecuarse, haciendo un poco de metáfora inclusive, como un guante a las manos, esto implica considerar las condiciones culturales, económicas, sociales y estructuras de protección que pudieran existir en un país.

¹ (Consumers Internacional CI, 2016, pág. 3)

² (Consumers Internacional CI, 2016, pág. 7)

Generar un rumbo y trazar líneas de acciones redundan en beneficios para lograr el desarrollo y fortalecimiento del entorno de protección al consumidor.

Tomando como base las causas citadas, la protección al consumidor “financiero” será el enfoque abordado en el presente análisis.

II.2 Régimen legal de protección al consumidor.

El marco jurídico provee de sustento a la estructura organizacional relacionada a la supervisión. A través del mismo se definen el alcance de la supervisión, qué tipos de proveedores y de mercados de productos quedan cubiertos por la regulación que implementan las autoridades que tienen la función de aplicarla.

En países de América Latina es común encontrar que las leyes de protección al consumidor sean generales para las relaciones de consumo y cuyo alcance es extensible al ámbito financiero pero sin que se encuentren adaptadas a la naturaleza y necesidades específicas de los servicios financieros.

A continuación y a modo de ejemplificar lo citado más arriba, se señalan el marco legal que rige en algunos países:

Argentina y Uruguay, bajo la ley 24240/93 y la ley 17.250 respectivamente, las mismas son de carácter general extensibles a los servicios financieros.

Perú, tiene un marco legal de carácter general que protege los derechos de los consumidores, pero a su vez cuentan con una Ley de Protección del Consumidor Financiero, acompañado de reglamentos y resoluciones que sientan las bases para proteger a los consumidores específicamente en materia financiera.

Guatemala y Chile, en ambos casos, cuentan con una ley general y una institución encargada de su aplicación. En su ley general de protección a los consumidores contemplan una figura que permite la conformación de organizaciones de consumidores y usuarios, las mismas son

asociaciones civiles sin finalidades lucrativas, organizadas con la exclusiva finalidad de defender en forma colectiva los derechos de los consumidores y usuarios.

Legislación marco local de protección al consumidor.

La Ley de Protección al Consumidor y el Código Civil establecen las bases jurídicas para la protección de los consumidores en Paraguay³, aunque la mayor parte de las disposiciones son de carácter amplio y pueden necesitar ser complementadas con reglamentaciones para ser efectivamente aplicables.

En Paraguay, el Estado, cumple el rol de defensa al consumidor a partir del año 1998 con la promulgación de la Ley N° 1334/98 a través de la Dirección de Defensa al Consumidor que dependía del Ministerio de Industria y Comercio, previo a la promulgación de esta ley el consumidor carecía de un marco que brinde protección a sus derechos. De alguna manera esta situación era suplida con los artículos 27 y 28 de la Constitución Nacional que consagran a los intereses de los consumidores como intereses difusos de especial protección.

En el año 2013 la Dirección de Defensa al Consumidor es reemplazada por la creación de la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)⁴ siendo ésta la autoridad de aplicación nacional de la Ley N° 1334/98 “De Defensa del Consumidor y del Usuario” y demás normativas existentes en materia de derechos del consumidor, pudiendo delegar dicha autoridad a municipios u otras instituciones públicas y privadas mediante la firma de convenios.

En lo que respecta a la estructura organizacional, se ha visto que las instituciones encargadas de brindar protección al consumidor son:

A nivel nacional: La Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO), que fue creada por la Ley No 4.974/13.

A nivel local: las instituciones públicas o privadas, legalmente reconocidas, sean

³ (Diagnostico de Protección al Consumidor y Educación Financiera, 2015, pág. 16)

⁴ La Secretaria de Defensa del Consumidor y del Usuario es una institución autárctica y descentralizada creada con presupuesto propio a través de la Ley 4974/2013.

departamentales o municipales, previo convenio con la SEDECO, pudiendo ambas actuar en forma concurrente.

¿Qué hace una oficina de defensa del consumidor?

- a) Brinda información y orientación permanente sobre los derechos y garantías de los consumidores y usuarios.
- b) Recepciona y canaliza los reclamos y denuncias de la ciudadanía derivados de las relaciones comerciales de los consumidores concernientes a distintos temas tales como: fallas en los productos o por baja calidad de los mismos, problemas en la prestación de un servicio, incumplimientos de garantías, información engañosa, incumplimiento de beneficios ofrecidos, inconvenientes con el precio de un producto o el pago de un servicio, etc.
- c) Concilia entre los consumidores, usuarios y proveedores de bienes y servicios, siempre que no se constate algún hecho punible, en este caso se derivará a la autoridad jurisdiccional correspondiente.⁵

Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor

El Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor (conocido por sus siglas SNIPC) fue creado por Decreto N° 20.572 el 10 de marzo de 2003.

El SNIPC es una red integrada por entidades públicas y privadas para brindar ayuda en la aplicación de la Ley 1.334/98 De Defensa del Consumidor y el Usuario a nivel nacional, en los servicios de información, orientación, conciliación, investigación, fiscalización y solución de controversias de consumo.

Integran el SNIPC:

- a) La Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario, en su calidad de autoridad nacional de aplicación de la Ley.
- b) Las instituciones públicas o privadas, sean departamentales o municipales, que voluntariamente deseen integrarlo, en su calidad de autoridad local de aplicación de la Ley.

⁵ (Ministerio de Educación y Cultura - ENIF, 2016)

c) Adicionalmente, podrán formar parte del SNIPC las asociaciones de consumidores, ONGs, y gremios empresariales.

Para el cumplimiento de sus funciones la SEDECO se enmarca en un presupuesto anual, cuenta con 37 funcionarios aproximadamente quienes tienen a su cargo la función de velar por el cumplimiento de lo establecido en la ley citada para todos los productos y servicios brindados en el país y no de manera exclusiva para servicios financieros, los cuales también son alcanzados por la ley. Sin embargo, es natural que en muchas ocasiones las legislaciones que rigen la materia no satisfagan por completo las necesidades de los consumidores debido a que en origen fueron creadas para abordar problemáticas más generales siendo éstas las referidas a la seguridad de otros productos, sucediendo que muchas veces no logran proteger adecuadamente a los consumidores de servicios financieros de manera específica.

La citada ley garantiza los siguientes derechos de los consumidores:

- Derecho a elegir
- Derecho a la seguridad
- Derecho a la Información
- Derecho a ser indemnizado
- Derecho a asociarse
- Derecho a recibir servicios públicos eficientes
- Derecho al cumplimiento de lo ofertado.

Se explican a continuación dos derechos o principios consagrados en la ley y su aplicabilidad a la contratación de productos financieros:

Interpretación al favor del consumidor: La ley busca proteger a la parte más débil en las negociaciones que se realizan en las relaciones de consumo. El artículo 7° establece que en caso de duda acerca de la aplicación de una disposición de la normativa de defensa del consumidor, se decidirá siempre la interpretación que sea más favorable para el consumidor.

Derecho a la información: el consumidor tiene derecho a la adecuada educación y divulgación sobre las características de los productos y servicios ofertados en el mercado

(Art. 6° inc. d). El consumidor tiene derecho a la adecuada protección contra toda publicidad engañosa, métodos comerciales coercitivos o desleales y cláusulas contractuales abusivas utilizadas en la provisión de productos y la prestación de servicios. En el ámbito financiero su aplicabilidad se da en que el consumidor tendrá derecho a consultar sistemas de pagos, interés o recargos en las compras a crédito y procurar en todos los casos que queden por escrito.

De ese modo resulta importante comprender a la luz de la ley 1334/98 mencionada anteriormente, algunos conceptos definidos en ella, tales como:

Consumidor y Usuario: a toda persona física o jurídica nacional o extranjera que adquiera, utilice o disfrute **como destinatario final** de bienes o servicios de cualquier naturaleza.

Proveedor: a toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, distribución, comercialización, venta o arrendamiento de bienes o de prestación de servicios a consumidores o usuarios, respectivamente, por los que cobre un precio o tarifa.

Contrato de Adhesión: es aquel cuyas cláusulas han sido establecidas unilateralmente por el proveedor de bienes o servicios, sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda discutir, alterar o modificar substancialmente su contenido.

Entre las funciones que cumple la SEDECO se citan:

Recepción de reclamos de la ciudadanía.

Capacitaciones en especial a municipios que a su vez brindan el servicio de atención al cliente, con la finalidad de lograr mayor alcance principalmente de zonas rurales.

Una particularidad que se da en la práctica es que los reclamos de servicios financieros son atendidos a partir de la denuncia de algún consumidor y no de oficio como es realizado en otros rubros como alimentación, farmacias, otros.

El Banco Central del Paraguay (BCP) tiene a su cargo la autorización y supervisión prudencial de los bancos, compañías financieras y de seguros, y hasta cierto límite de los emisores de dinero electrónico.

El INCOOP es la institución que supervisa a las cooperativas⁶. Ambos carecen de un mandato explícito para incluir también la supervisión y aplicación de la Ley de Protección al Consumidor para estas entidades.

Es común que en muchos países los supervisores no puedan cubrir a supervisar la totalidad de proveedores que brindan servicios financieros y esta limitante muchas veces tiene sus bases en el marco legal que sustenta a la institución, debido a que ello incide en el alcance de la supervisión.

En la actualidad los proveedores de productos y servicios financieros son regulados según el sector al cual corresponden (bancos, financieras, cooperativas) y no específicamente por el producto que ofrecen, pudiendo ser más exigentes para un sector comparativamente con otro que brinda el mismo producto pero sujeto a una supervisión distinta.

También existen entidades que brindan servicios financieros excluidas del ámbito de supervisión financiero y cooperativo de las instituciones que hemos mencionado, o podrían contar con otro supervisor que por mandato legal pueda realizarlo, sin embargo ello genera asimetrías en el mercado como resultado de la falta de uniformidad en los niveles de requerimientos y de supervisión, pudiendo ser menos riguroso para los segmentos no supervisados.

Lo indicado hace propicia que las instituciones que no tienen una supervisión financiera puedan captar con mayor facilidad a consumidores más vulnerables, mayormente con escasos ingresos o bajo nivel de educación financiera, susceptibles a prácticas abusivas, situación que

⁶Cooperativa es la asociación voluntaria de personas, que se asocian sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para organizar una empresa económica y social sin fines de lucro, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas - Artículo N° 3 de la Ley 438/94.

La institución que por mandato legal tiene facultades de supervisión es el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).

sí constituye una preocupación en materia de protección al consumidor financiero y por ende de una inclusión financiera sostenible.

II.3 La función del supervisor de entidades financieras en la protección al consumidor.

En cuanto a gestión de reclamos de consumidores de productos y servicios financieros, una realidad con que atraviesan muchos supervisores del sistema financiero es que al brindar este servicio, emplean la mayor parte del tiempo en gestionar reclamos particulares de clientes antes que realizar actividades de supervisión más abarcativas para los consumidores como ser la emisión de regulaciones.

Citamos algunos ejemplos de cómo son gestionados los reclamos:

El Banco Central de Brasil emplea casi la misma cantidad de recursos (analistas) en actividades de gestión de consultas y reclamos de consumidores que en las tareas de supervisión de las entidades, esto complementariamente a la gestión que realiza la institución encargada de la protección al consumidor denominada Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), entre ambas instituciones existe una coordinación de intercambio de información. También las instituciones financieras deben disponer de un servicio interno de defensa al consumidor.

En México la Comisión Nacional de Valores (CNV), supervisor prudencial no es el principal responsable de las reclamaciones de los consumidores, no gestiona reclamos directo de consumidores financieros como sí lo realiza la institución encargada de brindar protección a los consumidores en general, la “Condusef”⁷. La participación de la CNV en cuestiones de protección es a través de la supervisión de informes de reclamaciones.

El Banco de España, brinda un servicio de protección al consumidor financiero; es una de las varias instituciones a las cuales puede reclamar el consumidor que considere haber sido engañado o perjudicado por una institución financiera.

⁷ Condusef por sus siglas refiere a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Perú, desde el 2004, ha reducido el número de quejas en todo el sistema financiero en un 32% gracias a la implementación de un sistema integral de protección al consumidor. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos Privados de Pensiones (SBS) supervisa las políticas y procedimientos que las instituciones financieras establecen para proteger a los consumidores, aunque no responde en forma directa a quejas. En el año 2008, el 99% de casi 400.000 quejas fueron tramitadas exitosamente por esta institución financiera. De las 4.000 quejas restantes, dos tercios fueron derivados a la Comisión de Protección al Consumidor y un tercio de ellas al Defensor del Cliente Financiero (DCF).

Analizando los avances logrados a nivel local, comparativamente con experiencias internacionales, se destacan la existencia de un marco legal, una institución del estado encargada específicamente de la aplicación de la ley así como aportes que brindan otras instituciones del estado para fortalecer la supervisión de la protección al consumidor.

Comparativamente se observan prácticas comunes a las implementadas en la región, asimismo los aspectos y enfoques abordados en cada uno de los países mencionados así como localmente, aún existe suficiente espacio para introducir aspectos más específicos y directrices a ser implementados para mejorar la protección del consumidor relacionado a servicios financieros, tan necesaria no solo para el afianzamiento de la confianza del consumidor en las instituciones que brindan sino como uno de los pilares que acompaña de manera sostenible la inclusión financiera de las personas.

II.4 Una mirada hacia prácticas internacionales en el ámbito de supervisión.

Tomando como base prácticas aplicadas por los supervisores del sistema financiero así como los principios instados por el Comité de Basilea respecto al enfoque de supervisión, que si bien aún resultan escasos en lo que a protección al consumidor financiero se refiere, muchos de ellos se aplican de manera transversal a todo lo relacionado a impulsar la cultura de disciplina de mercado que menciona el Principio de Basilea.

En ese contexto, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ya ha subrayado la necesidad de un marco para la cooperación y la colaboración⁸.

Existen ejemplos de países que brindan protección al consumidor en coordinación con otras instituciones tales como:

- *Brasil:* El Banco Central de Brasil dispone de convenios de cooperación con la agencia encargada de la competencia y con las entidades que regulan la protección del consumidor en general. Estas instituciones comparten información sobre reclamos de consumidores y emprenden estudios conjuntos sobre cuestiones relacionadas con la competencia.
- *Nigeria:* El Banco Central de Nigeria ha ayudado a la entidad encargada de la protección del consumidor en general ejerciendo presión sobre las instituciones financieras para que resuelvan las reclamaciones de consumidores individuales presentadas a esa entidad.
- *México:* La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) presta asistencia técnica a CONDUSEF, la institución encargada de la protección del consumidor de servicios financieros, con la que además realiza inspecciones conjuntas. La CNBV también recibe informes sobre reclamos de instituciones financieras, cuyos análisis comparte con CONDUSEF.
- *Perú:* La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP mantiene una amplia coordinación con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), organismo de protección del consumidor en general, entre otras formas mediante el uso de un número de identificación común para las quejas de los consumidores, con el fin de minimizar la duplicación de reclamaciones contra instituciones financieras.

⁸ (Denise Dias - CGAP, 2013) Véase el Principio 3 de los Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz. https://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea , 2012)

El marco reglamentario e institucional peruano es muy avanzado en esta esfera y se toma como referencia en otras jurisdicciones en que la protección al consumidor es una importante preocupación en materia de políticas.⁹

- *Estados Unidos:* La Oficina de Protección Financiera del Consumidor ha firmado un memorando de entendimiento con otros supervisores financieros federales con fines de coordinación para, entre otras cosas, compartir información confidencial en relación con entidades sujetas a supervisión. El acuerdo también tiene por objeto minimizar la carga regulatoria de las inspecciones y de los requisitos para la presentación de informes por parte de los distintos supervisores.

*Adviértase que en cada uno de estos países citados a diferencia podrían encontrarse más ejemplos de coordinación interinstitucional que no se describen aquí.*¹⁰

- *Paraguay:* La Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay ha firmado un convenio de cooperación con la Secretaria de Defensa del Consumidor y del Usuario (SEDECO) el cual permite realizar acciones tales como: sensibilización a consumidores, intercambio de información, respuesta a consultas técnicas que requieran ambas instituciones. Respecto a la operatividad de dicho convenio si bien existen acciones conjuntas con SEDECO aún no se ha establecido un procedimiento que permita obtener resultados de manera sistemática a través del mismo.

Adicionalmente a las recomendaciones de Basilea y los marcos de cooperación interinstitucionales existentes en las distintas experiencias, desde el punto de vista de estructura y organización tenemos las siguientes prácticas implementadas en países de la región, conforme se visualiza en el siguiente cuadro:

⁹ (Giovanna Prialé - Denise Dias - SBS, 2010)

¹⁰ Días Denise, Aplicación de la Protección del Consumidor en las economías de mercados emergentes y en desarrollo, CGAP, Agosto 2013.

Cuadro 2. Autoridades que participan en la protección al consumidor – Comparativo.

País	Que institución con visión supervisora participa en la protección al consumidor?	Existe una institución específica que brinda protección al consumidor financiero?	Una institución especializada en la protección general del consumidor?
Argentina	Banco Central de la República Argentina	No	Subsecretaría de Defensa del Consumidor.
Brasil	Banco Central de Brasil	No	Ministerio de Justicia
Colombia	Superintendencia Financiera	No	Superintendencia de Industria y Comercio
Perú	Superintendencia de Banca y Seguros (no resuelve controversias individuales de consumidores)	No	Instituto Nacional de Competencia y Protección Intelectual
Paraguay	Banco Central del Paraguay Instituto Nacional de Cooperativismo ¹¹	No	Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario

Fuente: Adaptación del documento de CGAP – Aplicación de la protección al consumidor en las economías de mercados emergentes y en desarrollo, Denise Dias, 2016.

Los análisis comparativos expuestos contribuyen a tener una visión global en que situación estamos posicionados a nivel país con otros de la región. En ese contexto Paraguay tiene un campo favorable para que la protección al consumidor financiero pueda fortalecerse y desarrollarse con mayor prontitud de la que viene realizándose, sin embargo, es necesario incorporar algunas iniciativas que ayuden a su fortalecimiento.

II.5 La protección al consumidor y su influencia en la Inclusión Financiera.

Posterior a la crisis financiera mundial del 2008, una respuesta a la creciente necesidad de *promover la estabilidad financiera* fue la elaboración de políticas de protección al consumidor financiero como uno de los factores claves¹².

¹¹ El Instituto Nacional de Cooperativismo coopera en la supervisión de protección al consumidor en el marco de sus funciones generales de regulador de cooperativas a través de la Asesoría Jurídica de la institución.

En ese contexto, en varios estados se han establecido acciones tendientes a brindar protección al consumidor de productos y servicios financieros, con la finalidad de corregir fallas identificadas en el pasado, evitar asimetrías en la información y prácticas abusivas en la oferta de productos y servicios.

Si bien cada estado establece un marco jurídico o regulatorio y una estructura institucional que tiene a su cargo coordinar los diversos mecanismos de protección al consumidor, los cuales pueden diferir de un estado a otro. Los temas comúnmente atendidos son aquellos relacionados a procesos de negociación, incluyendo etapas precontractual, contractual y post contractual; transparencia informativa, divulgación de información; mecanismos de resolución de quejas y atención a reclamos; procesos sancionatorios; protección contra fraudes y a los depositantes; entre otros.

Adicionalmente a este desafío se ha sumado otro tema muy abordado por los reguladores en la actualidad, que consiste en *promover la inclusión financiera*, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes lo cual tampoco sería posible lograr sin potenciar la protección al consumidor, apoyo fundamental para que se adquiriera mayor confianza en los productos y servicios financieros ofertados por las instituciones dedicadas a este negocio.

Claramente la inclusión financiera y la protección al consumidor se encuentran estrechamente relacionadas. Para ello es importante comprender la definición de Inclusión Financiera como *“el acceso y uso de una gama de servicios financieros de calidad, en forma oportuna, conveniente, informada y con un costo accesible, bajo una regulación apropiada que garantice la protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras y la toma de decisiones racionales por parte de todos los segmentos de la población.”* (ENIF, 2014, pág. 6)

En materia de supervisión, esta genera un especial realce considerando que al no existir una protección al consumidor adecuada los beneficios de la inclusión financiera pueden desaparecer¹³.

¹² (Consejo de Estabilidad Financiera , 2011)
(Alliance for Financial Inclusion - AFI - Documentos sobre políticas - La protección al consumidor, 2010)¹³

En el año 2014 Paraguay ha lanzado La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), en cumplimiento a los compromisos realizados en la Declaración Maya de la Alliance for Financial Inclusion¹⁴. Esta estrategia fue lanzada con apoyo del gobierno y aunando esfuerzos en un modelo dual a través del cual se trabaje de manera coordinada con actores del sector público y privado comprometidos con acciones tendientes a lograr el objetivo final de la estrategia de inclusión financiera cual es reducir la pobreza e impulsar el crecimiento económico en el Paraguay.

Esta estrategia lleva consigo entre los compromisos asumidos por los participantes, arbitrar los mecanismos necesarios para implementar acciones que promuevan la protección al consumidor basado en prácticas internacionales.

La ENIF procura *“servicios financieros asequibles y de calidad para todas las personas en Paraguay que los quieran a través de un mercado diverso y competitivo”*¹⁵ (ENIF, 2014, pág. 6) siendo uno de sus objetivos el de *“promover la inclusión financiera, manteniendo un equilibrio con la estabilidad del sector financiero, la integridad y la educación/protección de los consumidores”*.¹⁶ (ENIF, 2014, pág. 6)

Para una mejor comprensión, la ENIF define que la protección al consumidor *consiste en una diversidad de acciones que deben llevar a cabo los oferentes de servicios y productos financieros para evitar perjuicios a los usuarios de estos.*

Uno de los indicadores claves establecidos en la ENIF es que a través de la regulación las entidades financieras supervisadas contemplen procesos de manejos de reclamos internos, considerando que en la actualidad no existe un marco legal y regulatorio que lo establezca.

¹⁴ La Declaración Maya es el primer conjunto global de compromisos medibles para aumentar el acceso a los servicios financieros formales para los 2,5 mil millones de personas sin bancarizar en el mundo. Elaborada y apoyada por los miembros de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por su sigla en inglés) en la Riviera Maya, México, en 2011.

Para que los consumidores realmente logren cumplir con su papel en la mejora de la disciplina del mercado, otros actores también deben desempeñar sus roles.

Los consumidores deben recibir instrucción y ser capaces de expresar sus opiniones sobre los servicios financieros que adquieren;

Las instituciones financieras deben participar activamente en la creación de un entorno en el cual se proteja a los consumidores;

Los gobiernos deben brindar mecanismos de supervisión y de cumplimiento de las normas a fin de garantizar, que ambas partes interactúan sobre una base de igualdad de oportunidades y con normas equitativas d'égalité.¹⁷

Observando una posición global acerca del entorno de inclusión financiera de Paraguay, a continuación se exponen los puntajes y posición internacional que guardan relación específicamente a protección al consumidor:

Cuadro 3. Análisis para el entorno de la Inclusión Financiera

INDICADORES DEL ENTORNO DE INCLUSIÓN FINANCIERA	Puntaje / 100	Δ	Posición / 55	Δ
Sistema de información crediticia	58	0	=35	-2
Reglas de conducta de mercado	56	0	=17	0
Mecanismo de reclamación y de solución de controversias	33	0	=31	+1
Factor de ajuste (políticas y estabilidad)	66	+3	=16	+4

Fuente: Microscopio Global 2016. EIU

¹⁷ (Alliance for Financial Inclusion - AFI - Documentos sobre políticas - La protección al consumidor, 2010)

II.6 La figura del Defensor Financiero “ombudsman”

El rol que desempeña el ombudsman como defensor del pueblo es la de ejercer un servicio de mediación entre consumidores y proveedores para la resolución de conflictos.

La figura del ombudsman o defensor del cliente aparece a principios del Siglo XIX en la Constitución sueca con el nombre de Justitie Ombudsman (Comisionado de Justicia), asociada a la defensa de los derechos del ciudadano.

Su buen hacer y positivos resultados llevaron a su adopción por el resto de países europeos, así como a su asimilación también para el sector privado, convirtiéndose en una figura de gran relevancia e impacto en las relaciones jurídico-privadas debido a su “flexibilidad, facilidad de acceso, menores costes económicos y función de prevención”

Precisamente, el ombudsman propio del sector financiero fue instaurado por primera vez en Reino Unido en 1986 –denominado actualmente Financial Ombudsman Service–, haciendo España lo propio justo un año después –con el Servicio de Reclamaciones del Banco de España cuyas funciones han sido asumidas desde mediados de 2013 por el actual Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones¹⁸

Se considera necesario cada vez más brindar mecanismos o vías alternativas a las que podrían promoverse a través de un juicio ordinario, más lento y costoso para un consumidor, y por sobre todo teniendo en cuenta que para ciertos sectores como lo es el financiero las instituciones que tienen a su cargo la aplicación de la ley general pueden carecer del expertise necesario para asuntos financieros como sí podría realizarlo un “ombudsman financiero”.

Además constituye una vía más para que las entidades financieras puedan identificar espacios de mejora en sus políticas y servicios que brindan a sus clientes.

En ese sentido, existen recomendaciones de organismos internacionales que claramente establecen que cada institución financiera debe designar una persona responsable del manejo de las quejas o reclamos de los clientes.

¹⁸ (Ana Isabel Blanco Garcia., N°18/2016)

Facilitar a los consumidores mecanismos de atención a sus quejas es una tarea que se viene impulsando de hace varios años en muchas economías emergentes, surgiendo de esta manera la posibilidad de que los consumidores de productos y servicios financieros cuenten con la asistencia de un defensor que lo represente, denominado ombudsman “financiero”.

El ombudsman “financiero”, facilita a los consumidores financieros realizar su proceso de queja, evitando que los mismos deban acceder a procedimientos muchos más complejos y costosos como acudir a los tribunales, situación que muchas veces desmotiva a los consumidores y pierden el interés, lo cual genera una situación negativa en la experiencia del cliente.

De esta manera y conforme a estadísticas publicadas se observa que de 114 países encuestados 75 de ellos tienen establecido algún tipo de mecanismo externo de reparación distinto a la corte siendo el de mayor peso la figura del ombudsman.

En el caso de Paraguay, donde existen proveedores de servicios financieros sin regulación prudencial, tales como casas de empeño y casas de crédito, *en ausencia de un sistema de ombudsman u otro mecanismo de resolución de conflictos alternativo accesible, los conflictos no resueltos deben ser llevados ante los tribunales, lo que rara vez se hace.*¹⁹

Funciones principales del ombudsman “financiero” son:

- Proteger a los usuarios antes de que suceda alguna controversia con la Institución Financiera, asesorando y otorgando la información adecuada para contratar un producto o servicio financiero.
- Defender los derechos de los usuarios una vez que haya surgido una queja o controversia con la Institución Financiera. Es decir, es un intermediario en los conflictos que se dan entre la Institución y los usuarios.²⁰

En América Latina no es común aun la conformación de la figura del ombudsman para servicios financieros pero sí varias instituciones cumplen funciones similares.

¹⁹ (Banco Mundial (BM) Diagnostico de Protección al Consumidor y Educación Financiera., 2015, pág. 8)

²⁰ Publicado en: <http://www.condusef.gob.mx/Revista/PDF-s/2014/171/ombu.pdf>

Instituciones que cumplen funciones similares a la de ombudsman para productos financieros y países que cuentan con la figura se exponen a continuación:

Suiza: fue uno de los primeros en crear la figura solo para un sector específico el de “seguros”.

Reino Unido: cuentan con un Financial Ombudsman Service, fue el primero en surgir en el año 1986 bajo la iniciativa de 17 bancos británicos.

España: existe la figura del ombudsman bancario, independiente a las funciones ejercidas por el Servicio de Reclamaciones del Banco de España.

Asimismo una particularidad en España es la obligatoriedad de que todas las entidades bancarias españolas supervisadas por el Banco de España deben tener un Servicio de Atención al Cliente y, potestativamente, un Defensor del Cliente, en este caso este defensor se rige por las políticas de la entidad financiera, por lo que en ocasiones podría generar resistencia de parte de los consumidores por el grado de independencia que pueda presentarse.²¹

México: la institución que se encarga de recibir todo tipo de reclamos incluso financieros es la CONDUSEF.

Colombia: cumple ese papel la Superintendencia Financiera y en ella se realizan los reclamos contra servicios financieros.

Canadá: registran los reclamos a través del ombudsman for Banking Services and Investments.

Chile: se encarga de atender los reclamos de consumidores financieros la Superintendencia de Chile.

Se ha observado que las funciones del ombudsman no están limitadas al ámbito financiero, en esencia es un Defensor del Pueblo, sin embargo esta figura no es común en todos los países

²¹ Basado en el texto (García, 2013)

principalmente de Latinoamérica pero a efectos de cumplir el servicio para los consumidores hay instituciones que cumplen roles parecidos como los ejemplos expuestos.

Lo fundamental es brindar a los consumidores en específico de servicios financieros, por ser el tema que se analiza, “alternativas de soluciones simples que brinden a los consumidores “flexibilidad, accesoriabilidad, menores costes económicos y función de prevención” (Barona, 1999, pág. 87)

II.7 Innovaciones tecnológicas.

“Michael Porter argumenta que sin mercados eficientes y consumidores exigentes, la industria nacional no puede desarrollar los productos, destrezas y experiencia necesaria para competir exitosamente en el extranjero. Consumidores más exigentes hacen más fácil para la industria nacional probar nuevos productos y desarrollar nuevas oportunidades de negocios”. (Engel, 1998, pág. 22).

En un mundo donde de manera vertiginosa se dan importantes innovaciones tecnológicas en la oferta de productos y servicios financieros, claramente afecta a la banca tradicional, los reguladores necesariamente deben adecuarse a dichos cambios, promoviendo marcos regulatorios adecuados para su desarrollo y cuidando de no asfixiar la innovación.

Resulta necesario que los reguladores no centren exclusivamente su atención en la banca tradicional, bancos, financieras, cooperativas, sino ir creando las bases para acompañar y garantizar de manera sostenida el desarrollo de las innovaciones, que facilitan a los consumidores realizar transacciones financieras y muchas de ellas a un menor costo.

El uso sostenible de los productos y servicios ofrecidos por estos canales por parte de los consumidores, implica la atención mínima de temas relacionados a transparencia de la información, costos asociados, privacidad de los datos, seguridad de las transacciones.

El desafío del ente regulador consiste en lograr un equilibrio entre estos derechos, la necesidad de innovación y el crecimiento de las instituciones financieras pese a que las capacidades para la supervisión a nivel local son limitadas. Asimismo las normativas y

regulaciones no son dadas para toda la industria de igual manera, depende del ámbito de regulación que corresponda a los prestadores de servicios financieros y las supervisiones no tienen un enfoque específico de conducta de mercado que haga exigible su cumplimiento.

Las entidades supervisoras están generalmente estructuradas para satisfacer las necesidades de servicios financieros “tradicionales” y es natural que los responsables de la supervisión puedan requerir un proceso de adecuación para obtener los recursos humanos y la experiencia necesarios para supervisar a una gran cantidad de instituciones y por sobre todo sistemas que vertiginosamente brindan servicios financieros, velando por la protección de los consumidores.

Como menciona las Naciones Unidas en el documento de Directrices de Protección al Consumidor, resulta necesario que los proveedores de servicios financieros cuenten, desarrollen y apliquen controles apropiados para proteger los datos financieros del consumidor contra fraude y el abuso, entre otros.²²

La supervisión en este campo también deber estar involucrada a fin de evitar que la falta de regulación en grandes segmentos del sector financiero que se dediquen a estos servicios haga mayormente propicia el abuso del consumidor principalmente en sectores de mayor vulnerabilidad.

²² (Naciones Unidas, NN.UU., 2016, pág. 21)

CAPITULO III: EL MARCO EMPÍRICO

III.1 Evaluación del entorno de protección y niveles de cumplimiento.

Para iniciar el análisis y la evaluación respecto a los ejes principales a ser abordados en el presente análisis tales como: marco legal, estructura y organización y cultura de protección muy relacionada a la conducta de mercado y a lo concerniente al manejo de quejas y mecanismos de solución de conflictos, se ha tomado como punto de partida las principales recomendaciones sobre protección al consumidor financiero realizadas en el marco de la ENIF en el año 2015.

A continuación se exponen recomendaciones existentes en la materia y su estado actual con la finalidad de establecer los logros obtenidos, aspectos que deben aun mejorarse y objetivos que podrían ser redireccionados para un mejor desarrollo de la protección al consumidor en el país:

Cuadro 4. Estado de las recomendaciones del Diagnóstico de Protección al Consumidor

Aspecto analizado	Estado Actual: Logrado (L) – En Proceso de Mejora (EPM) – No Logrado (NL)
Marco legal y regulatorio	
Introducir regulaciones sobre (i) procedimientos de gestión de quejas y requerimientos de información, (ii) prácticas abusivas de cobro de deudas, y (iii) agrupación de productos.	EPM – Existen avances sobre estos puntos, algunos proyectos en etapa de revisión como el procedimiento de gestión de quejas y el proyecto para divulgar el costo total financiero.
Evaluar los marcos individuales del sector financiero para mantener la consistencia con la Ley de Protección del Consumidor, y llenar los vacíos en la cobertura.	EPM – Si bien no se ha definido de manera individual los marcos del sector financiero, se han realizado algunas acciones en coordinación con la SEDECO como ser la firma de un convenio firmado entre el BCP y dicha institución en el año 2015, lo cual facilita generar acciones conjuntas, sin embargo es necesario establecer protocolos específicos de intercambio de informaciones entre SEDECO y los reguladores.
Introducir un sistema de seguro de depósitos, con el requisito previo de un marco de supervisión suficientemente robusto.	NL – Pendiente su aplicación para el sector cooperativo.

Arreglos Institucionales	
Establecer mandatos y competencias claros que rijan los organismos de supervisión financiera en el ámbito de protección del consumidor financiero y mejorar el intercambio de información.	NL- La SEDECO tiene establecido mandatos claros de protección, aun no hay un coordinación con los demás reguladores que prestan el servicio. Sí algunos avances en materia de intercambio de información para proyectos específicos entre SEDECO y BCP.
Fortalecer la capacidad de los organismos de supervisión Introducir formalmente la supervisión <i>in situ</i> y basada en archivos de la conducta del mercado/protección del consumidor, y desarrollar manuales para la supervisión - Aumentar los recursos y capacitación.	EPM- Se ha iniciado la introducción de mínimos aspectos aun acerca de protección al consumidor en la matriz de riesgos para supervisión de las entidades por parte del regulador.
Transparencia y Divulgación de Información	
Requerimientos de divulgación y transparencia: Costo Total Financiero, Estandarización de términos y definiciones de comisiones.	L – Se ha culminado y emitido la normativa que estandariza los conceptos de comisiones. El proyecto normativo de Costo Total Financiero fue culminado y se encuentra en etapa de socialización previo a la aprobación con alcance a todos los proveedores.
Emitir Circular(<i>Normativa</i>) u otra forma de orientación para proponer el contenido, redacción, y formato de las Declaraciones de Puntos Clave para todos los productos financieros	EPM- Si bien se ha reglamentado como requisito la declaración de productos claves su cumplimiento aun es limitado y las condiciones complejas de comprender en un contrato de adhesión. Mejora pendiente para el sector cooperativo y no regulado.
Promover el desarrollo y el uso de sitios web de transparencia de precios de fácil uso y otras medidas para facilitar la comparación, estimular la transparencia y permitir una mejor elección de los consumidores.	L- El sector regulado establece como requisito publicar en página principal de fácil acceso los tarifarios. El BCP publica las tarifas de todas las entidades supervisadas de manera comparativa.
Exigir que se proporcione periódicamente a los clientes sus estados de cuenta	L- El BCP estableció en el reglamento de transparencia la obligatoriedad de emitir un resumen de cuenta utilizando las mismas denominaciones y un extracto semestral con el resumen total de intereses percibidos y gastos abonados por el cliente en el periodo informado.
Actualizar regularmente el registro de cooperativas, y eliminar las cooperativas inactivas.	L – Se actualizó el registro de las cooperativas, existe un listado de cooperativas activas para facilitar al público. Las cooperativas deben estar canceladas no solo inactivas para eliminarlas.

Manejo de Quejas y Mecanismos de Solución de Conflictos.	
Exigir a los proveedores de servicios financieros el establecimiento de un sistema y procedimiento formal para el manejo de quejas y reclamaciones. Compilar estadísticas regulares para la gestión y el supervisor correspondiente	EPM – Sobre este requerimiento el BCP ha elaborado un proyecto normativo que se encuentra pendiente de socialización y aprobación.
SEDECO y los organismos de supervisión deben establecer los sistemas/procedimientos internos para recibir y resolver las quejas, analizar la información de las quejas, y poner las estadísticas a disposición del público	L – Se ha logrado de manera parcial, tanto SEDECO y BCP llevan un control estadístico de las quejas recibidas. El BCP aún no lo hace público. INCOOP no publica estadísticas de reclamos.
Mejorar los procesos de corrección de datos del registro de crédito del BCP y la oficina de crédito privado, y evaluar procedimientos, una vez probados, para INCOOP.	EPM – Se dieron mejoras en forma parcial. Se han acelerado los tiempos en levantar las calificaciones de clientes una vez actualizada su situación de pago en especial en el registro de crédito del BCP.
Establecer un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, como un Defensor del Pueblo Financiero (<i>Ombudsman</i>), que se pueda utilizar para las disputas de bajo valor.	NL – No se han dado avances en esta recomendación.

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del documento de la ENIF.

III.2 Influencia y segmentación de los prestadores de servicios financieros.

III.2.1 Sistema financiero regulado.

Con la finalidad de dimensionar como se encuentran segmentados los principales proveedores de productos financieros, se señalan entre ellas las instituciones reguladas por el Banco Central del Paraguay que lo conforman 16 bancos comerciales de los cuales uno es banco público con un total de activos en miles de USD 21.465.211.406 y 9 financieras con un total de activos en miles de USD 948.639, ambas cifras corresponden al periodo de febrero de 2018. En el sistema supervisado también operan dos entidades financieras públicas exclusivamente de crédito, el Fondo Ganadero con USD 17.641.213 en activos y un enfoque en la concesión de créditos y la asistencia técnica a los ganaderos pequeños y medianos, y el Crédito Agrícola de Habilitación que se centra en microcréditos y asistencia técnica a pequeños agricultores y no toman depósitos del público.

En cuanto a los bancos comerciales muchos de ellos centran sus operaciones solo en segmentos de

mercados corporativos, otros tienen mayor concentración en el sector de consumo y micro créditos. El banco público, Banco Nacional de Fomento, atiende fuertemente al sector asalariado de funcionarios públicos. Las financieras centran en su mayoría, sus operaciones en segmentos de consumo y micro créditos.

Por otra parte se menciona, la existencia de compañías de seguros, este sector se encuentra regulado y supervisado por la Superintendencia de Seguros del Banco Central de Paraguay.²³ La industria de seguro está conformada por 35 instituciones, de las que solo 34 reportan actividad comercial y a junio de 2017, cierre del ejercicio de las compañías de seguros, los activos totales alcanzaron 3,2 billones de guaraníes (573 millones de USD).²⁴

Respecto al sector cooperativo, bajo la regulación del INCOOP, se encuentra conformada por Cooperativas de Ahorro y Crédito y Cooperativas de Producción, pudiendo clasificarse en tipo A, B y C, siendo principalmente las de tipo A de mayor tamaño. En ese contexto, se destaca que las cooperativas de Ahorro y Crédito (Tipo A) la componen 38 entidades con un total de activos al cierre de febrero de 2018 equivalentes a USD 2.661.986.759,25.

III.2.2 Sistema financiero no regulado

Respecto al sector no regulado no se registran datos fiables sobre el tamaño y número de proveedores de servicios financieros informales. La lista final comprende 202 agentes de crédito no financieros, de los cuales 139 fueron identificados por la Superintendencia de Bancos, 29 fueron añadidas por la Cámara Paraguaya de Casas de Crédito y 34 se extrajeron de sitios online. Del total de 202, solo 139 tenían información del Registro Único del Contribuyente (RUC). Con los datos del RUC, se solicitó la descripción de actividad y clasificación CIU reportada por las mismas empresas al sistema financiero. Solo el 29% de la muestra se clasifica en categorías relacionadas a actividades financieras. La incorrecta clasificación de actividad económica a efectos de tributación es uno de los principales inconvenientes para la identificación del total de

²³ Las instituciones mencionadas en el párrafo son de manera enunciativa, no forman parte del presente análisis.

²⁴ (Estabilidad Financiera - BCP, 2017)

agentes de crédito no financieros operando en el mercado.²⁵

Estas falencias en la información respecto a ciertos segmentos de proveedores financieros así como las asimetrías que se han referido en los primeros capítulos son elementos que dificultan los controles y por ende la protección de los consumidores de sectores más vulnerables que en su mayoría acuden a estos segmentos por las facilidades de acceso que brindan.

III.3 Avances en materia regulatoria para proteger al consumidor financiero.

Ante la necesidad de asegurar un marco regulatorio específico para los productos financieros, los reguladores emiten sus propias normativas para proteger a los consumidores que operan con las entidades que supervisan. Por dicha razón estas disposiciones más específicas mayoritariamente provienen del sector que regula a las entidades financieras, siendo este el BCP y otras disposiciones del INCOOP.

Por su parte la SEDECO se encuentra adoptando algunas medidas concretas para consumidores financieros como resultado de la priorización que requiere este tema con base a las últimas estadísticas de reclamos que muestran a los servicios financieros en primer lugar.

El BCP por mandato legal toma medidas tendientes a mejorar la transparencia informativa de la información. En ese contexto se enuncian las siguientes disposiciones que permitirá conocer los avances existentes y mayormente utilizados en materia regulatoria. A tal efecto se han emitido normativas relacionadas a:

i. Exigencias mínimas de tamaño de letra en contratos.

Los contratos de adhesión y cualquier otro documento que conlleve derechos y obligaciones de los consumidores deben estar redactados como mínimo en carácter de 2,5mm y en carácter legible.

En el proceso de supervisión extra situ que realiza el BCP tiene a su cargo la revisión de los contratos de adhesión elaborados por las entidades para velar por el cumplimiento de las normativas y evitar que el mismo pueda contener cláusulas que resulten leoninas para los consumidores.

ii. Divulgaciones

Requisito de divulgación por parte de los proveedores respecto a productos y costos de los mismos en lugares visibles como tableros, otros. Mismo requisito para la exposición de cotizaciones para

²⁵ Información extraída de la versión preliminar del paper Agentes de crédito no financieros en Paraguay: Dinamismo y participación en el mercado de crédito. Autoría Zulma Barrail con datos extraídos de la SB-BCP, la Secretaria de Prevención de Lavado de Dinero y base de datos públicas del país.

las casas de cambio.

Asimismo deben publicar en un diario de gran circulación de manera mensual información sobre las tasas vigentes para sus productos.

iii. Fondo de Garantía de Depósitos

Seguro de depósito de ahorro para los clientes que operan con instituciones reguladas por el BCP establecido en 75 salarios mínimos. Esta situación no se replica aun en el sector cooperativo.

iv. Criterios básicos para el cobro de comisiones

A través de dicha norma se establecen los criterios y condiciones para trasladar a los clientes comisiones y gastos por la utilización de productos y servicios.

Los proveedores deben mantener comunicado al cliente cuando se realizará la modificación de alguna condición establecida en el contrato así como modificaciones de precios y otros, con 30 o más días de anticipación.

No se admiten cobros por servicios no solicitados. Otro de los principios que rige dicha normativa es el criterio de inherencia el cual no permite que se cobren por servicios que sin su realización no sea posible concretar el producto que origina la operación.

v. Limitación en los conceptos de comisiones a ser cobradas.

Con la finalidad de incrementar la competitividad en el mercado y permitir una mayor posibilidad de que el consumidor pueda comparar los precios, la normativa que lo rige permite a las entidades la libre determinación de precios pero enmarcados en los conceptos que son pasibles de ser cobrados para lo cual ha establecido un listado de comisiones autorizadas.

Además de respetar el listado se deben cumplir los requisitos establecidos para su correspondiente divulgación y el BCP recibe de manera mensual los conceptos y montos de comisiones los cuales los publica de manera comparativa entre las distintas entidades.

vi. Reglamento de pago de remuneraciones

Existe un reglamento específico que contiene pautas básicas de protección al consumidor dirigido especialmente al segmento que percibe sus salarios sea de empresas públicas o privadas a través de una entidad financiera de plaza.

vii. Reglamento de tarjetas de crédito y débito.

Un entorno distinto sí se ha dado en el caso de las tarjetas de crédito y débito en Paraguay, habiéndose emitido, en el año 2015, una ley que rige de manera específica la utilización de dicho

producto y a la luz de dicha disposición legal, las mismas deben ser cumplidas por todos los emisores de tarjetas de crédito y débito, independientemente al órgano de supervisión que los supervisa. Esta ley establece algunos requerimientos y exigencias relacionadas a su utilización, como ser la prohibición de establecer montos mínimos para su utilización, prohibición de aumentar los precios por pagos de tarjetas desincentivando su uso, así como la utilización de un formato estandarizado de estado de cuenta para unificar la información al público.

Esta situación deja entrever que inclusive ciertos productos financieros como las tarjetas de crédito tienen lineamientos definidos en legislaciones específicas, sin embargo no sucede lo mismo con la ley de protección al consumidor que es de carácter general.

viii. Divulgación del costo total financiero

En el marco de las actividades establecidas en la ENIF se han dado avances importantes con la elaboración de un proyecto que propone la divulgación del costo total financiero. Esta divulgación que consiste en un indicador, permite comparar los costos de las operaciones y facilitar la decisión a los consumidores.

Asimismo las normativas emitidas por el Banco Central del Paraguay que regulan productos tales como Cuentas Básicas de Ahorro, Corresponsales no bancarios, Entidades de Medios de Pagos, Cuentas de Pago de Remuneraciones, incorporan aspectos relacionados a la protección al consumidor.

Los bancos y financieras están sujetos a la ley 861 General de Bancos y Entidades Financieras y sujetas a las reglamentaciones emitidas por el Banco Central del Paraguay, los depósitos de los ahorristas en estas instituciones están cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos hasta 75 salarios mínimos mensuales (aproximadamente unos 27.380 USD en la actualidad). El Banco Nacional de Fomento, único banco público del país, cuenta con garantía estatal del 100%. Las financieras cuentan con requisito menor de capital comparativamente con los bancos, y las mismas no habilitan cuentas corrientes.

III.4 La participación del regulador en la protección de los derechos del consumidor.

En Paraguay, además de la SEDECO, que es la única institución del gobierno cuya función principal es proteger a los consumidores, la supervisión de protección al consumidor financiero es

llevada a cabo por la Superintendencia de Bancos para las entidades financieras²⁶ que están bajo su ámbito de supervisión; la Superintendencia de Seguros para las compañías de seguros a través de la creación de áreas encargadas de atender los reclamos presentados por los consumidores así como de impulsar normativas que promuevan mayor transparencia en de información y buenas prácticas de mercado, con la finalidad de velar por la viabilidad de los productos y servicios, sin embargo no como una función principal de establecer normas que garanticen prácticas comerciales justas y transparentes.

El BCP, para hacer extensivo un servicio de atención directa a los consumidores, ha habilitado una oficina de atención al público, esta función es complementaria a la de supervisar y emitir normas que promuevan una mayor transparencia en el mercado. La finalidad radica en disponer un canal más de atención para la gestión de los reclamos de los sujetos supervisados. Esta función además de realizar un proceso de mediación entre el cliente y los proveedores, permite al regulador acceder a un canal adicional de información sobre el desempeño y gestión de las supervisadas con la finalidad de tomar acciones correctivas desde el reclamo particular del cliente y hasta medidas administrativas con el proveedor si fueren necesarias.

Esta misma función cumple para el sector asegurado a través del área de protección al consumidor de seguros, cuya oficina opera también en la Superintendencia de Seguros.

Por su parte el INCOOP como organismo natural encargado de supervisar las cooperativas también atienden reclamos de clientes sin embargo no han determinado un área específica de recepción de reclamos; actualmente los reclamos lo canalizan a través de la Asesoría Jurídica y la Dirección de Supervisión y Fiscalización. Sí han realizado avances a través de la incorporación de algunas normas de transparencia informativa a las cuales estarían sujetas sus entidades supervisadas.

La SEDECO cuenta con un área que recepciona los reclamos y los mismos son gestionados y resueltos en esta instancia, según sea el caso. Seguidamente al no existir conciliación se deriva a

²⁶ Son denominadas entidades financieras supervisadas, conforme lo establece la Ley 861/97 “General de bancos financieras y otras entidades de crédito” a los “bancos, financieras, otras entidades dedicadas a la intermediación financiera y las filiales de todas las entidades indicadas, que cuentan con autorización previa del Banco Central del Paraguay”.

una instancia de mediación donde se lleva a audiencia a ambas partes y posteriormente un paso adicional derivado a la asesoría jurídica en caso de no existir acuerdo para el correspondiente dictamen.

III.5 La aplicación de sanciones.

La institución que cuenta con facultades sancionatorias es la SEDECO en el marco de la Ley 1334/98 De Defensa del Consumidor y del Usuario. A través del Decreto N° 2199/2014 se ha definido que las sanciones por las infracciones a las disposiciones establecidas en la citada ley serán determinadas por la SEDECO a través de una resolución, previo sumario administrativo, con base en una escala de multas.

Asimismo en la aplicación y graduación de las sanciones previstas en el decreto referido se tendrán en cuenta factores tales como: (i) la gravedad de la falta, (ii) el perjuicio resultante de la infracción para el consumidor, (iii) la posición en el mercado del infractor, (iv) la cuantía del beneficio obtenido, (v) el grado de intencionalidad, (v) la gravedad de los riesgos o de los perjuicios sociales derivados de la infracción y su generalización, (vi) la reincidencia, la conducta del infractor y demás circunstancias que puedan ser relevantes del hecho.

Finalmente una vez culminada la parte resolutive, la multa fijada por infracciones a disposiciones establecidas en la Ley N° 1334/98 pueden ser entre 20 jornales mínimos hasta 10.000 jornales mínimos vigentes. La aplicación de sanciones como se ha expuesto deben ser realizadas por la institución que tiene facultades de aplicación de la ley.

En cuanto a los reguladores, el actuar de estos se limita al plano administrativo, iniciar investigaciones administrativas de la actuación de los proveedores y ello podría conllevar sanciones también económicas dependiendo de la gravedad de las resultas.

Respecto a las institución que tiene la facultad de imponer sanciones y que estas realmente cumplan el objetivo de corregir una conducta, evitar reincidencias y brindar una solución al consumidor es importante considerar que dichas sanciones deben mínimamente cubrir el cobro indebido realizado por el proveedor más una multa, o una multa que no sea menor a los cobros realizados indebidamente más un porcentaje. Si la multa se limita solo a cobrar lo cobrado incorrectamente, no se eliminaría el incentivo para hacerlo pues en la peor situación el proveedor

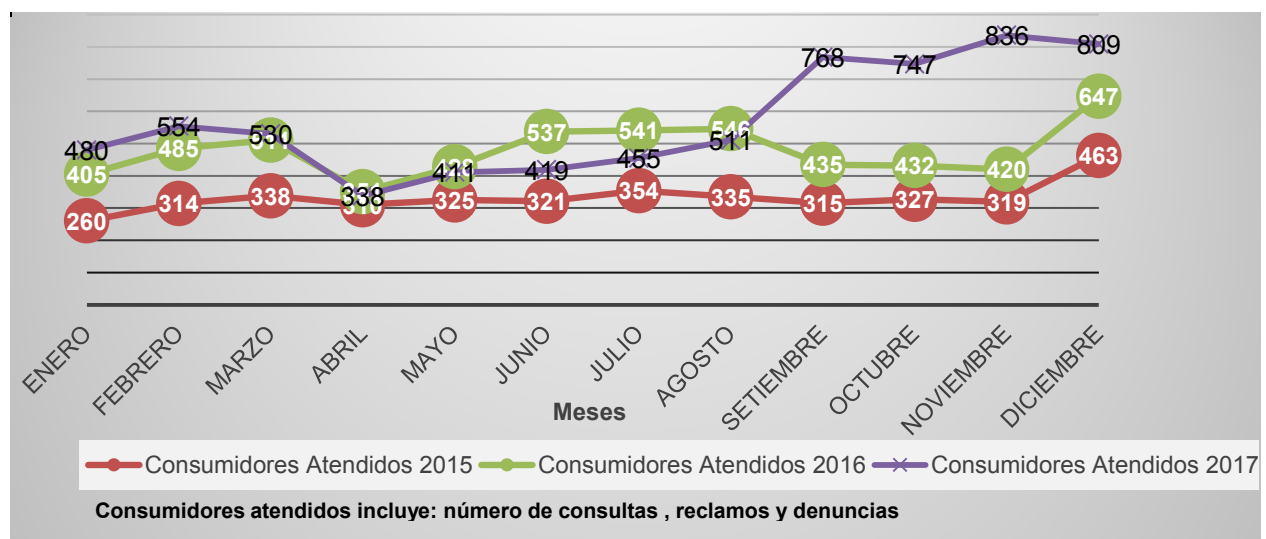
solo tendrá que pagar el equivalente de lo percibido.

III.6 Información estadística de reclamos de consumidores financieros.

No se descarta que la influencia cultural juega un rol importante al momento de determinar el comportamiento de los consumidores financieros en el país, así como un proceso de educación financiera, el consumidor actual va generando paulatinamente, sin que deje de ser un proceso lento aun, mayores exigencias en cuantos a los productos y servicios a los cuales acceden. Esta situación ya fue reflejada en un diagnóstico realizado en el marco de la ENIF, donde basados en información de encuestas, se ha determinado que mayoritariamente los encuestados manifestaron tener confianza en las instituciones financieras que en las del sector público o el sistema judicial. Es así que solo el 3% de los adultos encuestados reportó haber tenido algún problema con alguna institución financiera formal en los últimos 3 años por lo que se ha sugerido ampliar las investigaciones respecto a los sistemas de resolución y manejo de conflictos.²⁷

Datos estadísticos recientes generados por la SEDECO y el área de Protección al Consumidor del BCP brindan un panorama general de la atención prestada a los consumidores de servicios financieros:

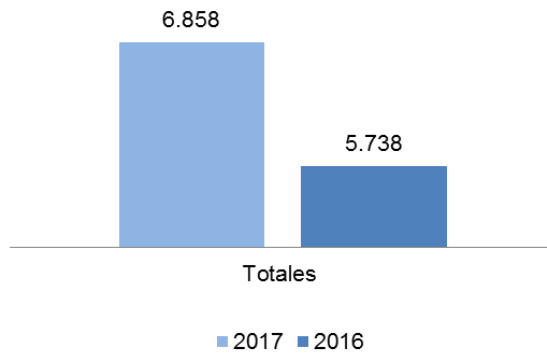
Gráfico 1. Evolución de consumidores atendidos en SEDECO. Periodos 2015 al 2017.



Fuente: Estadísticas de SEDECO

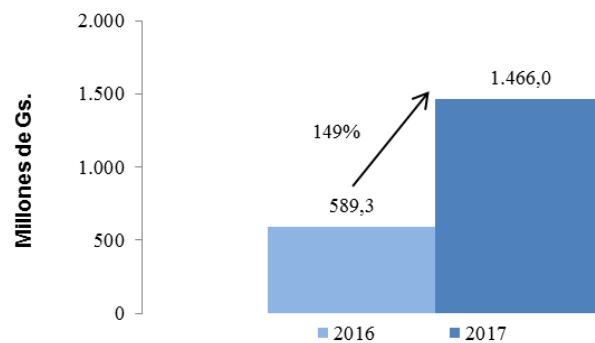
²⁷ Extraído del sitio: <http://enif.paraguay.gov.py/grupos-trabajo/proteccion-consumidor>

Gráfico 2. Cantidad de Consultas, reclamos y denuncias. Periodo 2016 – 2017



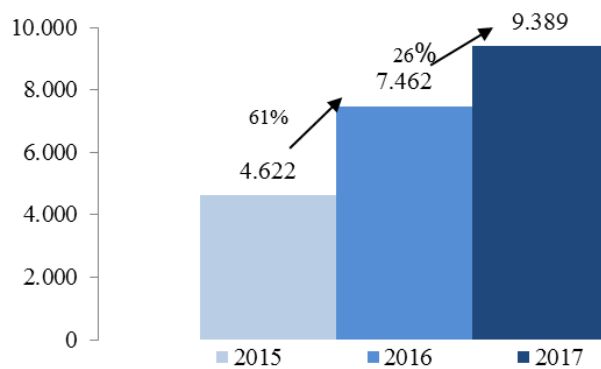
Fuente: SEDECO Estadística 2017

Gráfico 3. Valor cuantía de reclamos. Periodo 2016 - 2017



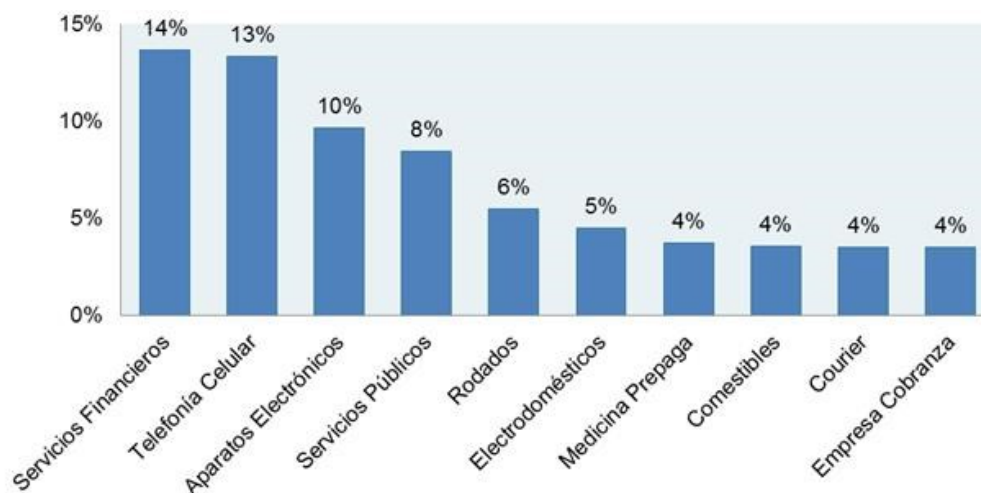
Fuente: Estadísticas 2017 – SEDECO

Gráfico 4. Cantidad de consumidores atendidos y sensibilizados. Periodos 2015 al 2017



Fuente: Estadísticas 2017 – SEDECO

Gráfico 5. Productos más reclamados. Periodo 2017



Fuente: SEDECO 2017

Si se considera el ranking de los productos más reclamados también se aprecia que se destacan los servicios financieros, estos incluyen, inclusive, operaciones de pagos que comúnmente son realizados a través de teléfonos móviles. Pudiéndose apreciar en el mismo gráfico los tipos de productos reclamados por los consumidores:

Como se puede notar, a diferencia de años anteriores donde la mayor cantidad de reclamos lo lideraban servicios de telefonía celular, desde el año 2017 los cinco principales rubros reclamados concentran más del 70% de todos en los siguientes: servicios financieros con un 14% que ha pasado a tener una mayor participación con dicho porcentaje, le sigue la telefonía celular con 13%, aparatos electrónicos con 10%, servicios públicos con 8% y rodados con un 6%.

Estos servicios financieros refieren a los ofrecidos por los bancos, financieras, cooperativas que son entidades que cuentan con un regulador natural, e incluye a su vez a las casas de crédito que no son entidades supervisadas. Los reclamos por servicios financieros guardan relación comúnmente a productos como préstamos, tarjetas de crédito, y situaciones relacionadas a los acuerdos de la forma de pago, cancelación anticipada de operaciones a créditos y servicios no solicitados.

El sector no regulado; las casas de crédito son las empresas que cuentan con mayor índice de reclamos y denuncias en la SEDECO por distintas causas, entre las que resaltan los precios

indebidos y faltas relacionadas a la información brindada al momento de la adquisición o eventuales incumplimientos en las condiciones.²⁸

Estos datos nos demuestran que cada vez más las instituciones encargadas de brindar protección al consumidor son solicitadas por los consumidores y que siendo estos casos tratados en el ámbito administrativo son más ventajosos desde el punto de vista de los bajos costos en los que podría incurrir el consumidor y los plazos son más acotados comparativamente con las instancias judiciales.

Los reclamos formalizados de enero a diciembre del 2017 llegaron a los 1.304 casos, lo que representa un 18% más en comparación a los 1.108 casos recibidos en el mismo periodo del 2016 (Anexo II). Estos datos demuestran que cada vez más las instituciones encargadas de brindar protección al consumidor son solicitadas por los consumidores, y que siendo casos tratados en el ámbito administrativo son más ventajosos desde el punto de vista de los bajos costos en los que podría incurrir el consumidor y los plazos son más acotados comparativamente con las instancias judiciales.

Considerando los reclamos que son atendidos directamente por el regulador de las entidades financieras, los cuales no incluyen reclamos de casas de crédito por no ser estos sujetos supervisados, se aprecia que la cantidad de reclamos presentados por los consumidores aún son escasos como también lo son si se los compara con el número de deudores del sistema financiero, cuya cantidad se presentan en el siguiente cuadro y en los datos estadísticos expuestos a continuación:

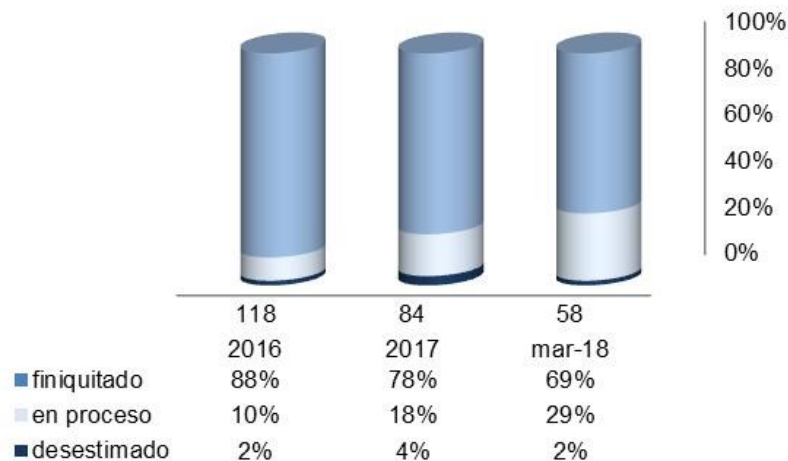
Cuadro 5. Cantidad de deudores por periodos
(en unidades)

Descripción tipo persona	dic-16	dic-17	mar-18
Físicas	1.095.531	1.117.992	1.144.585
Jurídicas	11.002	11.404	11.512
Suma total	1.106.533	1.129.396	1.156.097

Fuente: Superintendencia de Bancos – BCP.

²⁸ Información extraída de publicación del diario ABC color <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/lideran-denuncias-en-sedeco-1641833.html>

Gráfico 6. Cantidad de Reclamos atendidos en la SB – BCP.



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de BCP

- Indicador de la cantidad de reclamos.

A los efectos de contar con un índice que pueda ser comparable con otros países, se presenta seguidamente un indicador de la cantidad de reclamos (ICR), el cual resulta del cociente entre el total de reclamos recibidos y la cantidad de deudores del sistema financiero supervisado por el BCP. En ese contexto, para el ejercicio cerrado a diciembre de 2017, con base a los datos expuestos anteriormente, el ICR resultante es de siete reclamos por cada cien mil deudores.

Este indicador presenta una tendencia creciente en el presente ejercicio, si analizamos el total de reclamos recibidos en el BCP en el primer trimestre del 2018, cuya cantidad a ese periodo ya representa un 69% del total de reclamos recibidos durante todo el año 2017. Este comportamiento es similar al que siguen los reclamos en la SEDECO donde los servicios financieros representan el mayor porcentaje desde el año 2017.

Tomando en cuenta el comportamiento del primer trimestre del 2018 se estima que el indicador de la cantidad de reclamos para todo el periodo 2018 ascienda a unos 19 reclamos por cada cien mil deudores, suponiendo un incremento del 5% en la cantidad total de deudores a diciembre de 2018. (Anexo II).

- Restituciones a clientes por cobros indebidos - Reclamos atendidos en BCP.

Como resultado de las gestiones de los reclamos, se destacan las restituciones realizadas a los consumidores en los últimos tres años en su mayoría por cobros indebidos. Respecto a las devoluciones, éstas no son directamente proporcionales a la cantidad de reclamos considerando que no todos los motivos que lo originan conllevan una restitución de fondos. El detalle se observa en la siguiente tabla:

Cuadro 6. Monto de compensaciones a clientes. Periodo 2015 - 2017

Periodo 2015 – 2017	
Universo de clientes Afectados	Monto Total de compensación a clientes
11.017	G.3.035.509.209 (monto aprox. equivalente en USD 557.000)

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la SB-BCP

Acerca de los motivos que han originado reclamos provenientes exclusivamente de clientes de entidades financieras supervisadas por el BCP y que fueron atendidos en la Superintendencia de Bancos se expone lo siguiente:

Durante el 2016, el mayor volumen de reclamos se ha concentrado en cuestiones relacionadas a tarjetas de crédito y principalmente a préstamos, por las calificaciones de riesgos (CRC) de los clientes que se relacionan a productos de créditos.

Durante el 2017 la mayor cantidad de reclamos se concentra nuevamente “préstamos”, por diversas problemáticas como ser calificaciones de crédito, venta de carteras a empresas de recupero entre otros y en muchos casos por los cobros de comisiones asociados a los créditos.

Los productos más reclamados (citados anteriormente) siguen un comportamiento similar a lo que sucede en los países de la región principalmente en lo que respecta a operaciones de créditos.

Estas cifras incrementan el número de reclamos sumados a las consultas de clientes que no formalizan sus reclamos pero son atendidos en la oficina del BCP.

III.7 Encuesta de percepción de la protección de los derechos del consumidor financiero.

Un tema sobre el cual aún existe escasa información es la percepción que tienen los consumidores sobre las autoridades que garantizan sus derechos en el ámbito financiero; esto refiere a la institucionalidad y los sistemas de gestión de reclamo.

Tomando en consideración dicha premisa, en el presente trabajo de investigación, con la finalidad de obtener la opinión directa de los consumidores acerca de los sistemas de manejo de los reclamos y canales habilitados para que los mismos puedan ejercer sus derechos, se ha desarrollado una encuesta de carácter exploratorio. Si bien la misma no tiene una significancia estadística respecto a criterios socioeconómicos y al universo total de consumidores que tienen acceso a los productos financieros, dicha información puede contribuir a tener un mayor conocimiento sobre el tema desde la perspectiva de los consumidores y complementar la investigación más allá de los aspectos institucionales y reglamentarios que se vienen desarrollando. Asimismo el estudio podría servir de base para una futura investigación basada en una mayor especificación de criterios a considerar para la selección de la muestra.

Para el desarrollo de la encuesta se ha considerado una población de 417.754 deudores, los cuales registran 796.731 operaciones de crédito en el sistema financiero supervisado por el BCP, en los últimos tres meses del presente año. Otra de las condiciones definidas para determinar la población ha sido que el destino de dichos créditos sea para “consumo” de acuerdo a la clasificación de riesgos establecidas en las normativas que la rigen y los montos de dichas operaciones fueron limitadas a 75 salarios mínimos vigentes, monto equivalente en la actualidad a unos USD 27.357.

La limitación definida tanto en el monto como en el destino de las operaciones de crédito se ha fundamentado en que el segmento de consumidores al cual se desea apuntar son aquellos que por lo general realizan operaciones de montos menores relacionadas a actividades de consumo, tal como se define al “consumidor” en la propia ley vigente.

Adicionalmente, el monto considerado coincide con el valor de los ahorros cubierto por el fondo de garantía de depósitos establecido para las entidades supervisadas por el BCP.

Una vez definida la población, se ha tomado una muestra aleatoria de 172 consumidores mayores de 18 años con acceso a operaciones de crédito. Los resultados obtenidos son información provista por los distintos encuestados, exponiéndose a continuación los puntos principales que formaron parte de la mencionada encuesta:

- *Cantidad relativa de presentación de reclamos*

Un 37,43% del total de encuestados han presentado un reclamo para resolver un inconveniente con un banco, financiera, cooperativa o casas de crédito, un 35,09% no ha presentado y el 27,49% reportó no haber necesitado.

- *Canales utilizados*

El canal mayormente utilizado es el propio proveedor de servicios con un 86,05%, el 16,86% acudiría al BCP y el 8,72% a la SEDECO, el 2,33% referenció a la institución que regula las cooperativas y solo el 0,58% acudiría a la justicia, *La confianza en las instituciones*

La confianza de los consumidores en las instituciones del estado que brindan protección al consumidor financiero es otro de los datos a destacar porque es un aspecto clave en el desarrollo de la protección al consumidor financiero. Ante la pregunta relacionada el 42% respondió que le parecen *confiables*, en un porcentaje muy similar del 38,01% se ha indicado que le parecen *poco confiables*, el 12,87% respondió que *no le parecen confiables para nada* y solo el 7,02% indicó *tener mucha confianza*.

Los resultados obtenidos en líneas generales siguen una tendencia similar al ya observado en la encuesta de Inclusión Financiera realizada en el año 2013, considerando que teniendo el país un robusto sistema financiero, en su mayoría los consumidores no presentan reclamos contra los productos o servicios ofrecidos por las mismas, lo cual según los análisis realizados, pueden deberse a varios motivos tales como: (i) el poco conocimiento de sus derechos, (ii) la falta de confianza en las instituciones públicas lo cual incluye la alta burocracia o lentitud en brindar respuestas, (iii) la falta de difusión de los canales o la falta de conocimiento a que institución

deben acudir en caso que no lo resuelvan con el propio proveedor.

Asimismo, que sea el propio proveedor la institución donde mayormente se presentan los reclamos es un aspecto positivo, considerando que esto forzaría a una mejor gestión por parte de los propios proveedores. Los detalles cuantitativos del resultado de la encuesta se exponen en el Anexo III.

IV- Problemática y dificultades en el desarrollo de la protección al consumidor

Se ha realizado un análisis desde tres ejes principales, tal como se enunció en puntos anteriores; el marco institucional, la estructura organizacional y la cultura de protección, con la finalidad de responder a las siguientes preguntas:

- i. Cuáles son las situaciones que dificultan un mayor desarrollo de la protección al consumidor financiero en Paraguay?*

Marco legal: En este aspecto se ha identificado que el mismo requiere ser sujeto a un proceso de revisión y actualización. Si bien en la actualidad se encuentra como parte de ese proceso la revisión de algunos artículos de la ley 1334/98 de Defensa al Consumidor y el Usuario, es necesario incorporar a la existente o establecer una nueva disposición legal específica en temas financieros.

Asimismo existen varias regulaciones en materia de protección al consumidor donde el alcance se limita al sector que provee el servicio y no en el producto, situación que genera asimetrías en las prácticas de mercado, por lo que es necesario considerar como principio fundamental que todos los proveedores independientemente al sector que lo supervisa, deban enmarcarse en las mismas normativas si ofrecen productos similares. Esta situación deja entrever que las asimetrías que se mencionaban en apartados anteriores no solo se dan en la información que se brinda al consumidor sino también implica mayores niveles de exigencias regulatorias solo para un sector que ya se encuentra supervisado.

La actual ley orgánica del Banco Central del Paraguay, la 489/95 no incorpora aspectos

específicos de protección al consumidor financiero a pesar de que la misión del Banco Central del Paraguay es la de preservar la eficacia y estabilidad del sistema financiero. En la actualidad esta ley se encuentra en proceso de revisión y las incorporaciones previstas que pueda realizarse sobre estos aspectos son de alcance limitado.

Estructura y Organización: La falta de recursos financieros y/o humanos que impacta negativamente en la capacidad de las entidades que brindan el servicio de proteger a los consumidores contribuyen a un lento desarrollo de la protección. Esta falta de capacidad se refiere principalmente a las limitaciones existentes a nivel presupuestario por el cual se rige la SEDECO, lo cual es una restricción para el eficiente desempeño de su mandato. Dicha situación se refleja en la escasa cantidad de recursos de capital humano y medios de logística con el que cuenta la institución que tiene a su cargo la supervisión de los distintos proveedores de servicios a nivel país, no solo financieros.

Las vías de divulgación de las entidades que prestan servicio de protección al consumidor no están adecuadamente promocionadas, esto se refleja en la escasa cantidad de reclamos que actualmente son presentados en las instancias correspondientes, SEDECO, BCP, INCOOP con base en las estadísticas informadas.

Es por ello que *la superposición de mandatos* de varias instituciones que brindan el servicio de protección al consumidor puede no ser el problema principal de un lento desarrollo de protección al consumidor en el país, debido a que si son varias las instituciones que brindan este servicio y cuentan con la capacidad suficiente para hacerlo de manera eficiente, esto sería muy positivo para los consumidores.

La falencia no radica principalmente en que sean varias las instituciones que prestan el servicio, sino claramente en la capacidad y gestión que desempeñan, porque generalmente sucede que el supervisor general puede tener una visión más limitada sobre las especificaciones que se relacionan a los productos financieros a diferencia de las entidades que ejercen la supervisión exclusiva de este segmento.

Otro aspecto que dificulta además de la falta de capacidad señalada, son los plazos establecidos en la solución y respuesta brindada a los consumidores, en el caso del regulador de entidades

financieras la lentitud en el proceso se ve complementada por las limitaciones en cuanto a las facultades legales y sancionatorias, que en muchas ocasiones requieren mayor tiempo de análisis y participación de distintas áreas en la búsqueda de soluciones más directas para los consumidores y no solo con un enfoque de carácter administrativo. La extensión en los plazos de respuesta constituye un importante agente desmotivador para el reclamante sin embargo desde el punto de vista del mal proveedor dilatar los plazos resulta favorable a sus intereses. (Ver resumen en el Anexo IV).

Cultura de protección al consumidor: Algunas limitantes para que los consumidores ejerzan su derecho de reclamar cuando se encuentran disconformes con un producto o servicio radica en la falta de conocimiento de sus derechos y la falta de cultura de protección desde los propios proveedores de servicios, situación que genera una desmotivación para los consumidores al encontrarse en el lado más débil de la relación contractual, generando en muchas ocasiones incluso resistencia al acceso a servicios financieros, en especial en los sectores de menores ingresos.

Otro aspecto que guarda relación con la cultura de protección en la oferta de los productos financieros, es la amplia gama de ofertas existentes y la complejidad como se conforman los mismos, que desembocan de alguna manera en una desprotección para los consumidores, por la necesidad de amplios conocimientos previos para la toma de decisiones.

En la etapa precontractual y contractual, el consumidor, considerado la parte más vulnerable de la relación, se adhiere a las condiciones establecidas de manera unilateral por el proveedor y esta situación se complica aún más cuando les resulta complejo al consumidor comprender las condiciones que rigen los productos financieros a los que necesita acceder. De esa manera esta primera etapa del proceso de “adquisición de un producto financiero” podría generar la insatisfacción del consumidor, sea por la falta de cumplimiento de las “expectativas” que se tenía sobre el producto o servicio y en muchas ocasiones por los altos costos que implican mantenerlos, más aun cuando esos costos son revelados en el momento que el cliente ya accedió a la operación, lo cual es una realidad que aún se da pese a los esfuerzos realizados en materia regulatoria que promueven una mayor divulgación de la información.

Por otro lado, a través de la frase “*cultura de protección*” también se pretende analizar con mayor detenimiento el fondo de los problemas que a menudo presentan los consumidores que utilizan servicios financieros que en parte es atribuible a que la protección al consumidor debería partir de los propios prestadores de servicios, interesados en mantener una relación sostenible entre proveedor - cliente, persiguiendo la fidelización de este último.

Se suma a esta situación que la supervisión de conducta de mercado es una materia pendiente de desarrollo por los reguladores del sistema financiero. Al respecto, ciertas prácticas instauradas aun en el mercado propician situaciones que ponen de manifiesto la falta de cultura de protección al consumidor desde los propios proveedores y las debilidades citadas en materia de supervisión.

Complementando lo indicado, se describen a continuación algunos problemas que se identificaron como producto de las evaluaciones realizadas a reclamos de los clientes presentadas a instancias del Banco Central del Paraguay y derivadas de las relaciones entre consumidores y proveedores. En efecto, las causas o situaciones más comunes que generan reclamos de los clientes de las entidades del sistema financiero en términos generales refieren a:

- Falta de transparencia informativa en las condiciones del producto que ofrecen como consecuencia no solo de carencia de información sino en mayor medida atribuible a la complejidad de la información que se ofrece.
- Algunos clientes, en una minoría, aun solicitan retirar o renunciar a su reclamo presentado a instancia del regulador, a fin de lograr una pronta solución con el propio proveedor.
- En ocasiones el cliente agota instancias con el propio proveedor de servicios sin embargo la solución deviene recién a instancias de la intervención del regulador.
- Las soluciones son tratadas de manera parcial por los proveedores, atendiendo el caso del cliente que lo ha reclamado y no trasladando las medidas correctivas a todos los clientes que puedan estar afectados por situaciones similares. Esto comúnmente se da cuando un problema es a nivel de sistemas o condiciones de productos establecidas que no conciben con normativas vigentes.
- Otro tema que afecta comúnmente a los consumidores son las tasas de interés encubiertas que son trasladadas a los consumidores como gastos adicionales al crédito. Esta situación muchas

veces es percibida por el cliente una vez ya asumida la obligación. En esto juega un rol importante la necesidad del cliente a la hora de obtener la operación de crédito y los esquemas de oferta que propician prácticas que pudieran resultar abusivas.

- La falta de canales que brinden un servicio de atención a los reclamos de los consumidores se da aun en la mayoría de los proveedores. Constituyen una minoría las instituciones financieras supervisadas que han tomado el compromiso de establecer un canal directo de atención de reclamos de sus clientes. En la mayoría son tratadas en el marco de notas generales que son presentadas en la institución y derivadas de manera natural a áreas jurídicas o de auditorías.

En lo que respecta a las cooperativas, el servicio de protección al consumidor por parte del INCOOP se brinda en un entorno general a través del departamento jurídico y no como una función específica para ello. Por normativa han establecido el cobro de una comisión para los clientes que presentan su reclamo.

Las situaciones y debilidades mencionadas dejan entrever que aún existe escasa cultura de protección al consumidor por parte de los proveedores. Asimismo la falta de conocimiento por parte de los consumidores de sus propios derechos aumentan esta falta de cultura siendo un componente importante para que se den abusos por el lado de la oferta; se debilita la competencia del mercado, necesaria para brindar mejores servicios con precios justos y no solo por la amenaza de imposición de sanciones o multas.

Atendiendo la importancia que radica que la cultura de protección al consumidor tenga sus bases desde los propios prestadores de servicios, una de las actividades de la estrategia nacional de inclusión financiera prevé que *“Todas las instituciones que proveen servicios financieros regulados y no regulados tienen y publican sus mecanismos de atención de reclamos y consultas y éstos toman en cuenta las realidades de los diferentes grupos de ingreso, incluyendo los segmentos financieramente vulnerables.”*²⁹

Estos requerimientos normativos ya fueron elaborados y se encuentran en etapa de estudio, no obstante será importante que su alcance pueda ser replicado para todos los prestadores de servicios y no solo para algunos segmentos regulados lo cual se logrará con medidas similares adoptadas

²⁹ Extraído de la página web de la ENIF <http://enif.paraguay.gov.py/grupos-trabajo/proteccion-consumidor>

por los distintos reguladores dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Asimismo tomando en consideración las encuestas realizadas en el marco de la ENIF a través de grupos focales, se ha demostrado la necesidad de que la ciudadanía conozca sus derechos como consumidores, para lo cual ya se han realizado algunas actividades de sensibilización en el marco de la ENIF, siendo la principal en ello una Campaña Nacional de Educación Financiera realizada en forma anual, ya con dos ediciones desarrolladas.

La falta de conocimiento de los derechos de los consumidores, ejerce influencia en la escasa cultura de protección por parte de los mismos lo cual se refleja en la poca cantidad aún de reclamos, comparativamente con experiencias de algunos países. Este comportamiento del consumidor de manera paulatina va dando un giro en atención a que en la actualidad se ve un incremento en la cantidad de reclamos por servicios financieros, basados en las últimas estadísticas de SEDECO y del BCP.

ii. Existe superposición de mandatos de las instituciones del estado que brindan protección al consumidor financiero en el país?

Si bien en los diagnósticos que se han realizado sobre protección y educación financiera en el marco del lanzamiento de la ENIF, se ha hecho hincapié a la necesidad de aclarar los mandatos de las instituciones. Sobre dicho punto, conforme al análisis realizado, en la actualidad no existe una superposición de mandatos, analizándolo desde el punto de vista legal; claramente la única institución del estado que tiene la función de proteger a los consumidores es la SEDECO. No obstante constituye una realidad, y es comprensible que esa haya sido la preocupación principal, que la figura del regulador de productos financieros o cooperativos por la naturaleza de sus funciones, es también asociada por los consumidores como la institución responsable de atender sus inquietudes cuando se sienten agraviados en sus derechos, por parte de los proveedores de servicios financieros que se encuentran bajo el ámbito de su supervisión. En este caso lo que muchas veces se da es la duplicidad de la denuncia que realiza el consumidor tanto en SEDECO como en el regulador.

Cualquiera sea la situación, la oportunidad de mejora que más urge es que la protección sea efectiva, esto implica qué tan bien y tan rápido se atienden los reclamos de los consumidores en

pos de proteger los derechos de los mismos, medido a través de los tiempos de respuestas y la efectividad en las sanciones impuestas. Cuanto más y mejor funcionen las instituciones sería positivo para el consumidor, generándose un campo de acción más amplio para los mismos.

CAPITULO IV - EXPOSICIÓN DE RECOMENDACIONES Y CONCLUSIÓN

IV.1 Recomendaciones

En general, cuando hablamos de protección al consumidor financiero, la opción última no debería ser solo el “reclamar” sino corregir la conducta de mercado e informar a los consumidores a través de condiciones y términos sencillos que faciliten su comprensión, de lo contrario se vuelve un mero cumplimiento de trasladar una información que no genera un valor agregado en la experiencia del cliente al utilizar un producto o servicio financiero.

Es por ello que, en este apartado se pretende destacar áreas claves donde se puedan introducir oportunidades de mejoras, modificando procedimientos existentes y potenciando aspectos que son determinantes en el proceso, a los cuales aún no se ha dado la suficiente atención. Esto contribuirá a actuar de manera proactiva y no solo reactiva ante una mala práctica de mercado revelada, en muchas ocasiones por el propio consumidor, de manera tal que el beneficio de la protección genere un impacto de mayor alcance y no solo para aquel consumidor que de manera aislada presenta un reclamo.

Para realizar las recomendaciones contenidas en el presente trabajo de investigación se ha considerado principalmente las debilidades mencionadas en capítulos anteriores, así como las entrevistas a referentes , quienes con su experiencia en temas relacionados principalmente a regulación y supervisión han brindado su visión y aporte respecto a las realidades existentes y mejores prácticas que podrían ser implementadas:

Una necesidad ineludible es dotar a la institución que tiene la función de proteger a los consumidores de recursos y capacidad en varios ámbitos de su acción, de manera a prever dentro del diseño institucional funciones y disposiciones legales específicas de protección al consumidor financiero acompañado indefectiblemente de un sistema sancionatorio confiable y eficiente que permita acortar los tiempos de los procesos, debido a que en la actualidad las sanciones, en un gran número de casos, por el sistema que lo rige, se resuelven en forma lenta y en muchas

ocasiones nuevamente son apelados por los proveedores en las instancias judiciales. En cuanto a la cultura de protección al consumidor, seguir aunando esfuerzos ya iniciados para promover actividades de sensibilización y comunicación, con dos enfoques puntuales: (i) en el conocimiento de los derechos y las obligaciones del consumidor pues sin esta es muy difícil que el consumidor pueda discernir desde lo más básico como si debe hacer un reclamo o no, (ii) que esta actividad también sea dirigida a los propios proveedores, transmitiéndoles lo esencial que es el tema, pues sin su adecuada atención, genera a las instituciones mayores costos y riesgos de reputación. Una de las medidas de encausar esta situación es proseguir con los avances regulatorios iniciados para requerir a los mismos que establezcan los canales de atención de los reclamos de sus clientes e informarles las instituciones del estado que brindan el servicio en caso de disconformidad con lo resuelto.

Es necesario reconocer que en la actualidad los reguladores del sistema financiero han promovido mayormente las normativas que tienen por objetivo brindar protección a los consumidores, pero no es suficiente que las mismas promuevan transparencia de información desde el punto de vista de la divulgación, sino que procuren estandarizar las condiciones de ciertos productos considerados básicos o más utilizados por consumidores no sofisticados y reservar términos, condiciones y lenguajes con mayor nivel de tecnicismo y complejidad para productos y servicios destinados a otros segmentos de clientes. Esta situación se da mucho por la utilización de contratos únicos desarrollados de manera inextensa para todos los productos ofrecidos sin discriminar el segmento de clientes.

Pese a las limitaciones que puedan existir a nivel legal para el regulador de entidades financieras, es necesario que este brinde el servicio de protección al consumidor, de manera a contribuir con su desarrollo, partiendo de la base que el derecho público predomina sobre el interés privado. Se pueden hacer efectivos los acuerdos interinstitucionales estableciendo los procedimientos que respalden una tarea conjunta y coordinada con la institución que tiene las atribuciones legales por dos motivos importantes:

-Se requiere capacitación y conocimiento específico en temas que afectan a los consumidores financieros, es básico que se tenga un conocimiento acabado de la operativa bancaria.

- Evitar contradicciones cuando el regulador cumple la función de regulador prudencial, y derivar la función sancionatoria al organismo que por ley tiene dicho rol como producto de un trabajo coordinado, a fin de evitar posibles inconsistencias de decisiones en que se puede encontrar el regulador cuando la medida adoptada pueda afectar la solvencia de una institución.

Mayor recolección de información de las instituciones financieras por parte del regulador, como ser las estadísticas de los reclamos que reciben, esto ayudará a dirigir mejor las necesidades de cambios y propuestas de marcos regulatorios con el enfoque requerido.

Incorporar en la agenda el desarrollo de la supervisión de conducta de mercado con un enfoque de supervisión basada en riesgos de manera tal a prever los recursos necesarios para su implementación.

En el marco de la ENIF se podría ampliar una investigación sobre protección al consumidor, como ser una encuesta con criterios específicos a fin de diseñar los lineamientos necesarios para su desarrollo y el redireccionamiento de los objetivos que así lo requieran, considerando que en la actualidad aún hay escasa información, la cual es fundamental para la toma de decisiones.

IV.2 Conclusión

En Paraguay, a lo largo de estos años se han trazado líneas de inicio favorables para el desarrollo de la protección al consumidor financiero en el país, como ser la existencia de un marco legal y una estructura institucional cuya finalidad principal de proteger a los consumidores es también extensible a los servicios financieros; el desarrollo de un sistema financiero con reglas básicas que resguardan los intereses de los consumidores y la definición de una estrategia de inclusión financiera, con apoyo del gobierno, que pretende promover la cooperación entre instituciones teniendo como un eje de acción transversal la necesidad de brindar protección a los consumidores financieros.

En los capítulos desarrollados se han descripto los aspectos generales y de mayor relevancia que revisten el proceso y la gestión que realizan tanto la institución que tiene como función principal proteger a los consumidores, así como las demás instituciones que por la naturaleza de sus

funciones, se encuentran involucradas en el proceso buscando brindar una mayor protección o un reordenamiento de la conducta del mercado con el fin de garantizar los derechos de los consumidores, en específico de productos financieros.

Sin embargo, el desarrollo de los mercados, los avances vertiginosos de la tecnología y una gama cada vez mayor de productos financieros con diversa complejidad de condiciones hacen que además de darse un progreso paulatino de la protección al consumidor financiero ésta situación tenga repercusiones negativas especialmente para los sectores de la poblaciones vulnerables, medido principalmente por sus bajos ingresos, limitando posibilidades de progreso al existir facilidades de acceso, a financiaciones por ejemplo, pero sin bases sólidas de políticas de protección al consumidor que contribuyan a que su permanencia sea sostenible en el largo plazo en el sistema financiero.

En lo que respecta a las funciones que ejercen los reguladores, estas no pueden estar ajenas a la necesidad de seguir impulsando políticas de protección al consumidor dando señales claras de ello al mercado. Dar tiempo a que las mejoras se den una vez alcanzado mejores niveles de educación financiera -en el cual también deben coadyuvar los proveedores, reguladores y supervisores- o a través de las reformas legales necesarias, que implicarán mayor tiempo de desarrollo y donde el costo de dicho cambio va en detrimento principalmente de los consumidores.

Es necesario actuar conforme a la realidad existente, caracterizada por la existencia de consumidores con bajos niveles de educación financiera y ciertas limitaciones legales y de competencia por parte de los reguladores, en materia de protección al consumidor financiero, no obstante, para ello es fundamental hacer un mejor provecho de las recomendaciones ya realizadas por el Comité de Basilea acerca de la importancia de los acuerdos de cooperación, sobre los cuales se requiere asentar procedimientos claramente establecidos para lograr su efectividad. No obstante, lo indicado no debe ser un freno a la prosecución de los proyectos ya iniciados que impulsan el desarrollo de los demás aspectos que facilitarán lograr contar con consumidores con un mayor nivel de educación y por ende más exigentes en recibir servicios de calidad. Estas reformas son necesarias para lograr instaurar en los consumidores la confianza en las instituciones que tienen la función de velar por sus derechos, lo cual es esencial en este tema.

Bibliografía

- Ministerio de Educación y Cultura - ENIF. (2016). *Educación Económica y Financiera*. Asunción
- Alliance for Financial Inclusion - AFI - Documentos sobre políticas - La protección al consumidor. (2010). *Documentos sobre políticas - La protección al consumidor*. Bangkok, Thailandia.
- Ana Isabel Blanco Garcia. (N°18/2016). El Ombudsman bancario: una protección especial y alternativa del consumidor financiero, pero una utopía en países de América Latina. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*.
- Banco Mundial (BM) Diagnostico de Protección al Consumidor y Educación Financiera. (2015). *Diagnóstico de Protección al Consumidor y Educación Financiera*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2014). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera - Paraguay*. Banco Mundial, Asunción.
- Barona, V. S. (1999). *Solución extra judicial de conflictos. ADR y derecho procesal*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. (2012). *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*.
- Consejo de Estabilidad Financiera. (2011). *FSB, CGAP, OCDE*.
- Consumers Internacional CI. (2016). *La Protección de los Consumidores: Por que es importante para usted - Guía práctica sobre directrices de Naciones Unidas de protección al consumidor*. Sede global (Londres).
- Denise Dias - CGAP. (2013). *Aplicación de la Protección del Consumidor en las economías emergentes y en desarrollo, Guía Técnica para supervisores bancarios*.
- Engel, E. (1998). *Protección de los consumidores en Chile. Por qué tan poco y tan tarde?* Universidad de Chile: Serie Economía N° 35 Julio, Centro de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- ENIF. (2014). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera - Paraguay*. Banco Mundial, Asunción.
- ENIF, E. d. (s.f.). *Estrategia de Inclusión Financiera Paraguay*. Obtenido de

<http://enif.paraguay.gov.py/grupos-trabajo/proteccion-consumidor>

Estabilidad Financiera - BCP. (2017). *Informe de Estabilidad Financiera Noviembre 2017*. Asunción.

García, A. I. (2013). El papel del ombudsman bancario en los conflictos bancarios en España. *Revista Judicial, Costa Rica N° 108*.

Giovanna Prialé - Denise Dias - SBS, C. (2010). *La protección al consumidor en el Perú y la banca sin sucursales*.

Naciones Unidas, NN.UU. (2016). *Directrices para la Protección del Consumidor*. Nueva York y Ginebra.

Nieves García Santos, D. d. (s.f.). La Defensa del Consumidor de Servicios Financieros.

Palacios Fantilli, J. M. (22 de Agosto de 2017). *"La protección jurídica de los consumidores en el Paraguay y su impacto en la economía"*. Obtenido de <http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/civil/Juan-M-Palacios-F-Proteccion-Juridica-Consumidores.pdf>

Imagen de tapa, extraído de Consumers Internacional CI. (2016).

ANEXO I - Entrevistas

- **Lorena Mendez de Gustafson**, *Ministra Secretaria Ejecutiva - Secretaria de Defensa del Consumidor y Usuario.*

Fecha de entrevista: 9.04.18

Lugar Oficina de SEDECO.

- **Hernán Colmán**, *Superintendente de Bancos – Banco Central del Paraguay.*

Fecha de entrevista: 27.03.18

Lugar: Superintendencia de Bancos, Paraguay.

- **Daniel Schydrowsky**, *ex Superintendente de Bancos y Seguros de Perú 2011-2015. Actualmente asesor de la Alliance for Financial Inclusión.*

Fecha de entrevista: 7.03.18

Lugar: Mérida, México – Reunión de Grupo de Trabajo de la Alliance for Financial Inclusión.

- **Jorge Ottavianelli**, *ex Superintendente de Servicios Financieros – Banco Central del Uruguay. Actualmente consultor de servicios financieros.*

Fecha de entrevista: 19.03.18

Lugar: Banco Central del Paraguay.

ANEXO II – Datos Cuantitativos de Reclamos


Fuente: SEDECO – Estadísticas 2016

Impacto total de personas atendidas en SEDECO – Variación Interanual 2016 - 2017

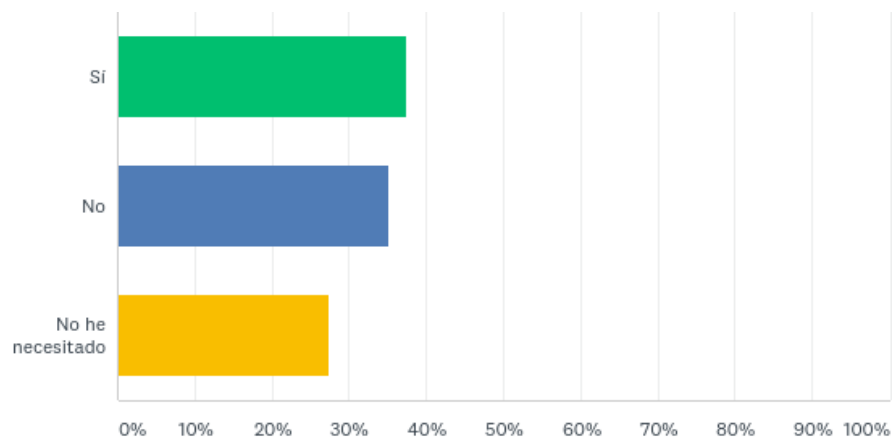
Periodo	Consultas	Reclamos	Denuncias	Consumidores Atendidos 2017	Valor Cuantía Millones de G. Reclamos	Efectividad Total de la SEDECO	Capacitaciones N° de Sensibilizados	Impacto Total Personas
Ene a Dic 2017	5.152	1.304	402	6.858	1.466	83%	2.531	9.389
Ene a Dic 2016	4.238	1.108	392	5.738	5.89,3	81%	1.724	7.462
Var.% Acum. Interanual Ene a Dic 2017/2016	22%	18%	3%	20%	149%	-	47%	26%

Fuente: Estadísticas 2017 – SEDECO

ANEXO III - Cuestionario y Resultados de la Encuesta

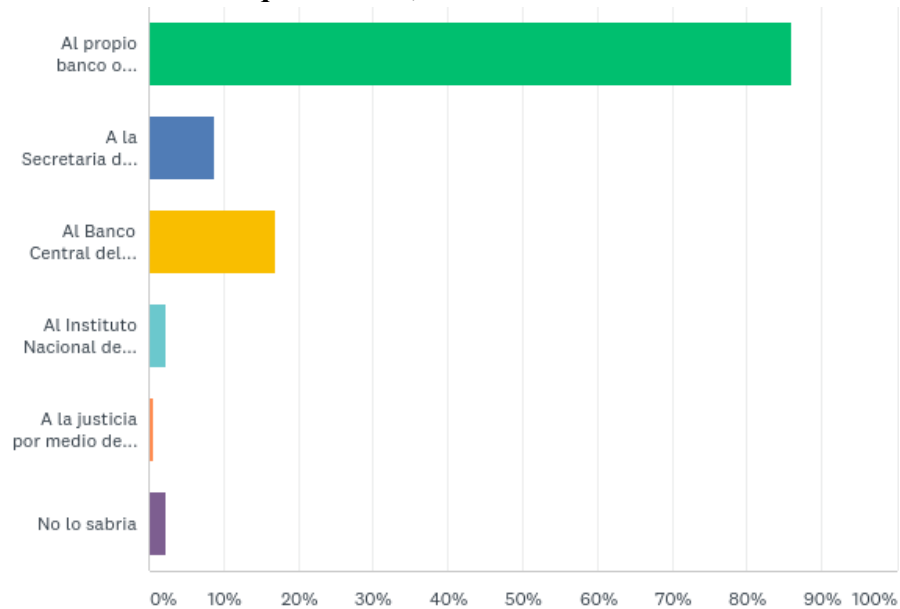
Se exponen los resultados de la encuesta sobre la Percepción del Consumidor Financiero acerca de la institucionalidad y los sistemas de gestión de reclamos. La misma es de elaboración propia para el presente trabajo de investigación.

P1: Has presentado algún reclamo para resolver el inconveniente que hayas podido tener con un banco o financiera, cooperativa o casa de crédito?



Respondidas: 171 Omitidas: 1

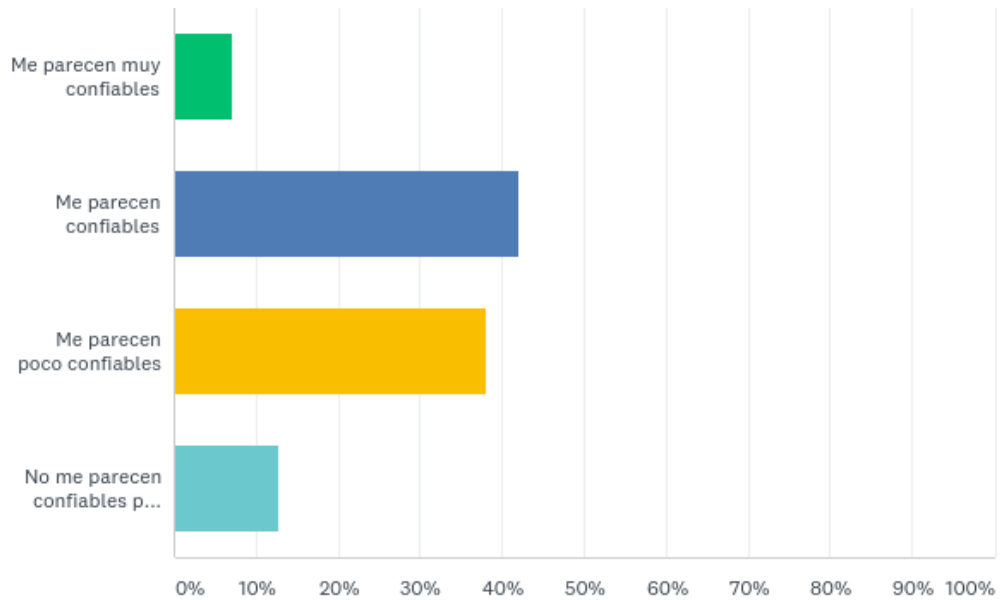
OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS
Sí	37,43% 64
No	35,09% 60
No he necesitado	27,49% 47
Total de encuestados: 171	

P2: Si ya reclamaste o tuvieras que hacerlo, a donde reclamarías?


Respondidas: 172 Omitidas: 0

OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Al propio banco o financiera, cooperativa o casa de crédito	86,05%	148
A la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	8,72%	15
Al Banco Central del Paraguay (BCP)	16,86%	29
Al Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	2,33%	4
A la justicia por medio de los tribunales.	0,58%	1
No lo sabría	2,33%	4
Total de encuestados: 172		

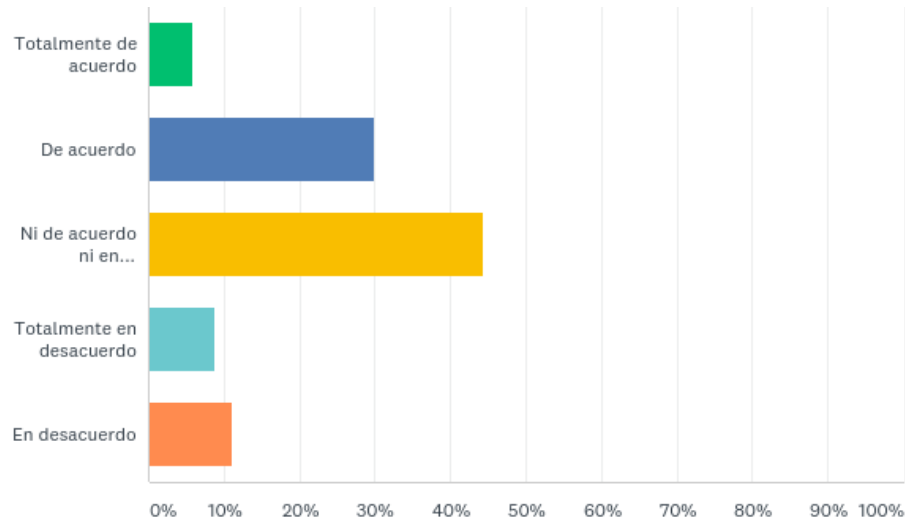
P3:Cuál es tu percepción sobre la confiabilidad de las instituciones del Gobierno que ofrecen protección al consumidor?



Respondidas: 171 Omitidas: 1

OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Me parecen muy confiables	7,02%	12
Me parecen confiables	42,11%	72
Me parecen poco confiables	38,01%	65
No me parecen confiables para nada	12,87%	22
Total de encuestados: 171		

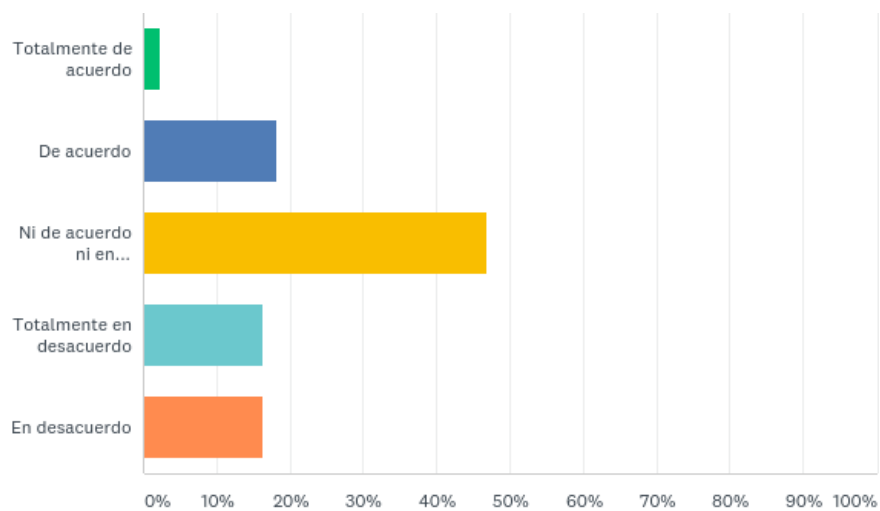
P4: El proceso de reclamo sobre productos financieros es sencillo.



Respondidas: 171 Omitidas: 1

OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Totalmente de acuerdo	5,85%	10
De acuerdo	29,82%	51
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	44,44%	76
Totalmente en desacuerdo	8,77%	15
En desacuerdo	11,11%	19
Total de encuestados: 171		

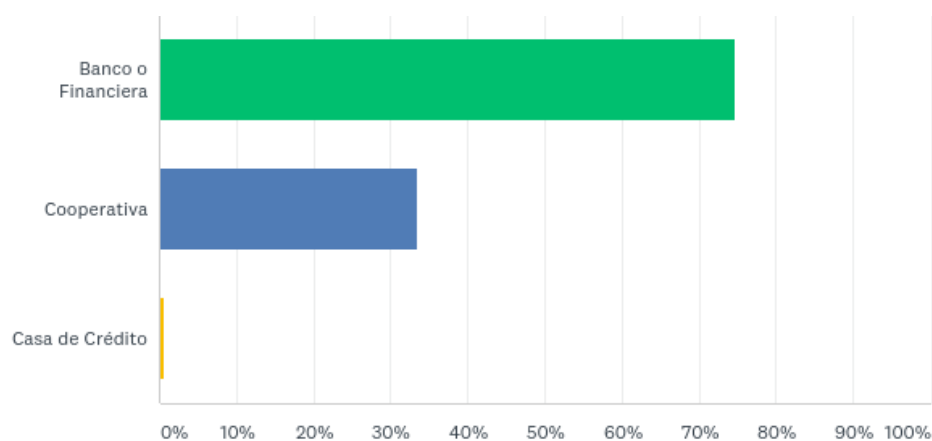
P5: El proceso de reclamo se resuelve rápidamente



Respondidas: 171 Omitidas: 1

OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Totalmente de acuerdo	2,34%	4
De acuerdo	18,13%	31
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	46,78%	80
Totalmente en desacuerdo	16,37%	28
En desacuerdo	16,37%	28
Total de encuestados: 171		

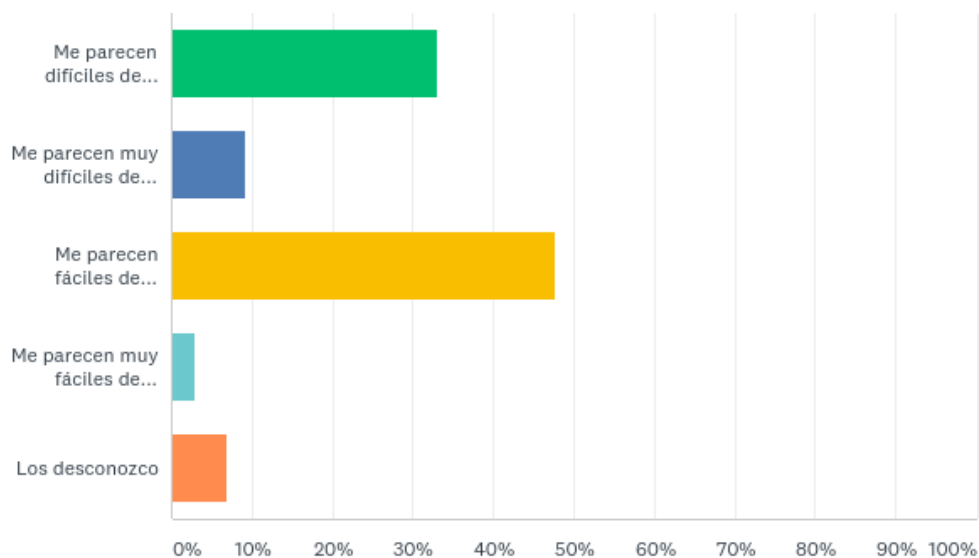
P6: A cual institución ya acudiste o elegirías en caso de necesitar algún producto financiero. (préstamos, tarjetas de crédito, cuentas de ahorro, otros.)



Respondidas: 170 Omitidas: 2

OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Banco o Financiera	74,71%	127
Cooperativa	33,53%	57
Casa de Crédito	0,59%	1
Total de encuestados: 170		

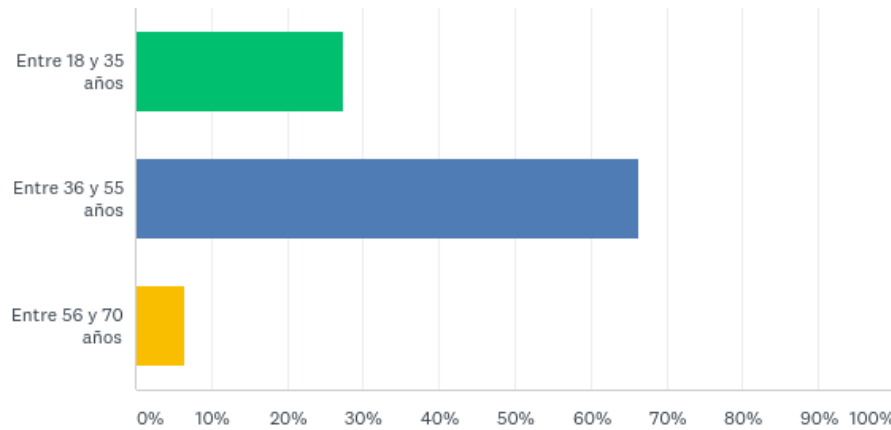
P7:Cuál es tu percepción acerca de las condiciones y los contratos, para acceder a los productos financieros (préstamos, tarjetas de crédito, cuentas de ahorro, otros.)



Respondidas: 172 Omitidas: 0

OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Me parecen difíciles de comprender	33,14%	57
Me parecen muy difíciles de comprender	9,30%	16
Me parecen fáciles de comprender	47,67%	82
Me parecen muy fáciles de comprender	2,91%	5
Los desconozco	6,98%	12
Total de encuestados: 172		

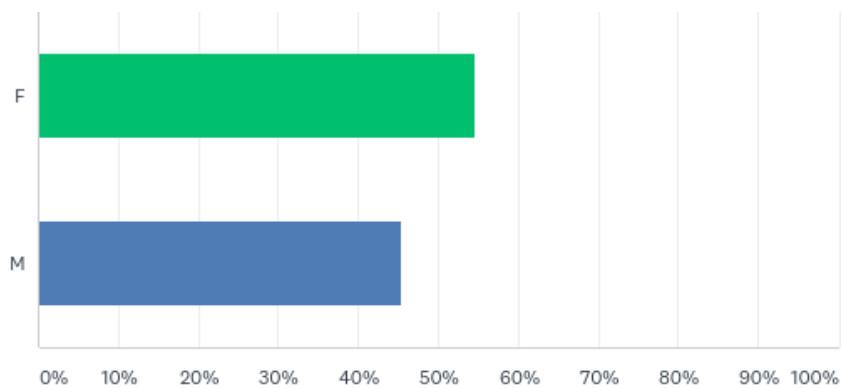
Indica tu rango de edad



Respondidas: 172 Omitidas: 0

OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS
Entre 18 y 35 años	27,33% 47
Entre 36 y 55 años	66,28% 114
Entre 56 y 70 años	6,40% 11
Total de encuestados: 172	

Indica si eres hombre o mujer



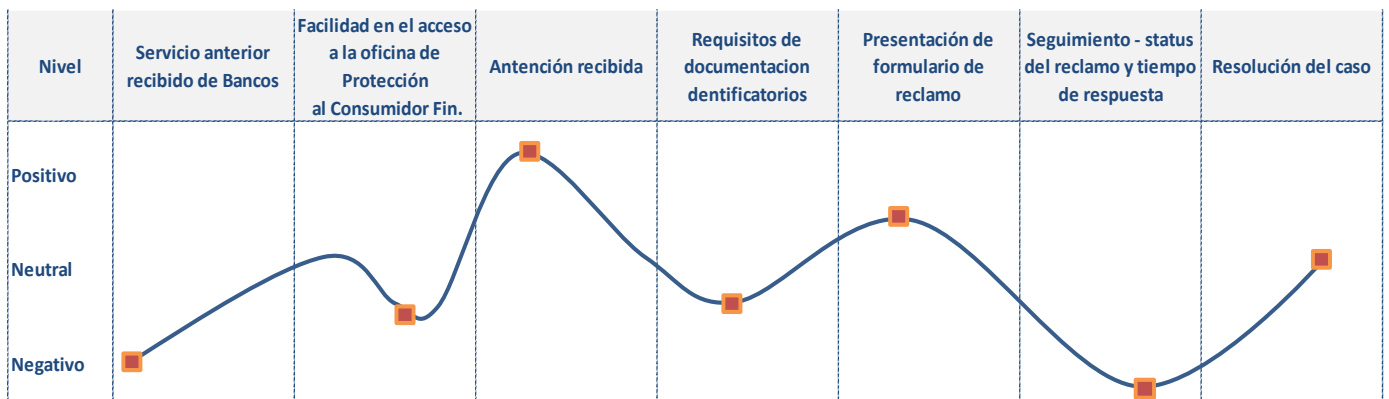
Respondidas: 172 Omitidas: 0

OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
F	54,65%	94
M	45,35%	78
Total de encuestados: 172		

ANEXO IV- Flujo de Proceso de Atención de Reclamos SB-BCP.

Los clientes que se acercan a las instituciones a presentar algún tipo de reclamo por algún tipo de servicio financiero, y esto implica pasar por hitos secuenciales que se pueden apreciar en el siguiente ejemplo:

Presentación de reclamo en la oficina de Protección al Consumidor Financiero de la SB
(herramienta utilizada “el viaje del cliente”)



Alta burocracia por medidas de seguridad; entrega de documento de identificación en recepción.

El cliente recupera su documento de identificación entregado en recepción para adjuntar una copia al formulario de reclamo)

Falta de claridad en los tiempos de respuestas.
Falta de información acerca del estado del

Debajo de cada uno de los hitos hemos identificado “puntos débiles” que afectan la percepción global del cliente al acudir a recibir el servicio, y ello se traduce en un nivel mayor o menor de satisfacción, produciendo un efecto sobre lo que comúnmente mencionamos “recomendaría?” “volvería”? son algunos cuestionamientos que uno se plantea

luego de recibir un servicio de acuerdo al nivel expectativas que tengamos y la calidad del servicio recibido.

A continuación se presenta un cuadro de autoevaluación, basado en los hitos identificados en el viaje del cliente. Si bien es importante complementarlo con la evaluación real del cliente, su elaboración contribuye a insertar mejoras en el proceso:

Identificación de hitos críticos:

Si bien no corresponde a una autoevaluación “objetivamente” hablando, el trazar un viaje del cliente permite tener una noción básica y muy útil de cuáles serían los hitos críticos, detallado a continuación y que a modo de ensayo le he otorgado una puntuación del 1 al 5 donde 5 es la mejor puntuación.

Facilidad de acceso para realización del reclamo (canales tecnológicos; físicos, burocracia en el acceso).	2
Atención recibida	4
Requisitos de solicitud de información	3
Tiempos de respuesta (altas burocracias).	2