

Recuadro VI.1: Institucionalidad de protección al consumidor financiero

La creciente preocupación internacional por proteger los derechos de los clientes del sistema financiero responde tanto a la utilización más extendida de productos y servicios financieros —algunos de ellos con niveles crecientes de sofisticación— como al efecto adverso que un marco inapropiado de protección al consumidor pudiera generar sobre la estabilidad financiera. Esto último adquiere mayor relevancia después de la crisis financiera de 2008-09, pues su origen tuvo relación con la multiplicación de prácticas predatorias de préstamos, información asimétrica, abusos y fraudes (Ashcraft y Schuermann, 2008).

Existen dos modalidades de protección al consumidor financiero, las que normalmente coexisten. En la primera, una ley y/u otro nivel de cuerpo regulatorio establece limitaciones a cómo se deben proveer ciertos productos. Esta regulación es supervisada por instancias sectoriales o por el sistema de justicia regular. El mandato de las instancias sectoriales es velar para que la ley se cumpla. La segunda es una ley que establece derechos de los consumidores en forma genérica (disponibilidad de información fidedigna y no discriminación en el acceso a los bienes y servicios, entre otros). Normalmente, esta ley considera la creación o existencia de una agencia que persigue, en forma proactiva, proteger al consumidor financiero. En particular, dichas instituciones centran sus funciones en la educación financiera, la definición de estándares de entrega de información, la investigación de situaciones en las que pudiera haber violaciones a la ley y la toma de acciones legales, en casos en que se evalúe que las condiciones en que se ofrece un producto no son justas o transparentes.

Los esquemas institucionales, a través de los cuales se busca proteger al consumidor financiero, se relacionan con el modelo global de supervisión y regulación que predomina en cada jurisdicción^{3/}. En aquellos países que mantienen modelos de supervisión segmentados (bancos, seguros y fondos de pensiones), como España y Chile, la función de protección al consumidor queda radicada en cada uno de esos supervisores. En el caso de las jurisdicciones que han avanzado hacia esquemas integrados de supervisión, como el Reino Unido, la protección del consumidor se hace efectiva a través de este ente único o supervisor integrado.

En los últimos años se observa una tendencia hacia la adopción de modelos que separan las funciones de regulación prudencial —focalizadas en resguardar la solvencia de las instituciones— de aquellas vinculadas con la preservación de conductas de mercado, incorporando específicamente la protección del consumidor financiero, entre ellos^{4/}. Los precursores de este esquema son Australia y Nueva Zelandia, mientras otras jurisdicciones, como Alemania y Canadá, lo han implementado parcialmente.

Entre las ventajas de separar funciones está la posibilidad de que los supervisores se concentren en un solo objetivo —facilitando el cumplimiento— y una mayor visibilidad de la instancia de protección del cliente financiero en la “ventanilla única”. Sin embargo, también podrían existir algunas desventajas, como eventuales conflictos entre potestades reglamentarias utilizadas con distintos objetivos (estabilidad financiera y protección de clientes financieros); pérdida de información y *know how* (economías de alcance), al tener al agente protector del consumidor separado del regulador, y dificultades relacionadas con la administración de funciones que, si bien pueden estar vinculadas con la necesidad de proteger a los consumidores, en la práctica pueden ser de naturaleza muy diversa.

En las jurisdicciones con institucionalidades separadas, se establecen resguardos de modo de mantener sus ventajas y mitigar sus costos. Por ejemplo, en los casos de Australia y Canadá, las instancias de protección al consumidor se focalizan en hacer cumplir las regulaciones, sin participar directamente en el desarrollo de las mismas. En otros casos, como EE.UU., la reciente reforma financiera crea una institución de protección al cliente financiero que tiene potestades regulatorias relevantes pero está sujeta a veto de un Consejo de Estabilidad Financiera (*Financial System Oversight Council*), en el cual tienen participación las principales autoridades regulatorias del país^{5/}.

^{3/} G30 (2008).

^{4/} OCDE (2009).

^{5/} *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (2010).